

CAI
PMI
-69C55

Canada. Prime Minister.

Constitution and the People
of Canada.



3 1761 11708424 4



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117084244>

47

Canada. Prime Minister

[General publications]

Government
Publications

CAI

PMI

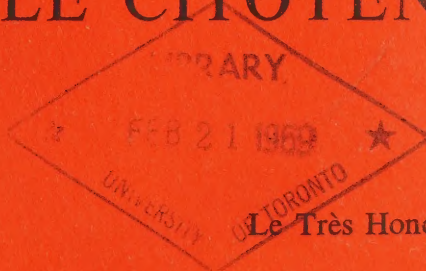
-69055



THE CONSTITUTION AND THE PEOPLE OF CANADA

The Right Honourable Pierre Elliott Trudeau
Prime Minister of Canada

LA CONSTITUTION CANADIENNE ET LE CITOYEN



Le Très Honorable Pierre-Elliott Trudeau
Premier Ministre du Canada

The Constitution and the People of Canada

An approach to the Objectives of Confederation,
the Rights of People and the Institutions
of Government

Published by the Government of Canada on the occasion of the Second Meeting
of the Constitutional Conference, Ottawa, February 10, 11, 12, 1969

La Constitution Canadienne et le Citoyen

Un aperçu des objectifs de la Confédération,
des droits des individus et des institutions
gouvernementales

Publié par le Gouvernement du Canada à l'occasion de la seconde réunion de la
Conférence constitutionnelle, Ottawa les 10, 11 et 12 février 1969

Introduction

A task of historic importance to all Canadians was undertaken by the Constitutional Conference when it assembled early in 1968. At its first meeting held in Ottawa on February 5, 6 and 7, the heads of the Federal and Provincial governments agreed to undertake a review of the Constitution. Without limiting the general scope of the review, the Conference identified a number of areas which needed careful consideration. These were official languages, fundamental rights, the distribution of powers, the reform of institutions linked with federalism including the Senate and the Supreme Court of Canada, regional disparities, the amending procedure and provisional arrangements, and the mechanisms of federal-provincial relations.

This decision of the Conference made possible two approaches to the review of the Constitution. One approach would involve separate consideration of particular areas of the Constitution where urgent problems have appeared. The other approach would involve a general and comprehensive review, commencing with the objectives and principles of the Constitution and proceeding systematically through all its other aspects.

The Government of Canada has favoured the latter approach because it appeared to offer the best opportunity for success. A sound constitution is a finely balanced instrument whose parts must be carefully interrelated. To change one part or a few parts without regard to the rest could do irreparable harm. While it may be necessary to consider, provisionally, some parts of the Constitution before others, a comprehensive review should be effected before any final decisions are taken.

The Government of Canada has therefore endeavoured to develop a provisional position on certain areas of the Constitution within the framework of a total review. We have submitted proposals on those areas which we think require discussion first, and these have been placed before the Continuing Committee of Officials established at the February meeting.

Introduction

La Conférence constitutionnelle tenue à Ottawa les 5, 6 et 7 février 1968, entreprit une tâche d'importance capitale pour tous les Canadiens. Lors de cette première réunion, les chefs des gouvernements fédéral et provinciaux convinrent d'entreprendre une révision de la Constitution. Sans restreindre la portée de cette révision, les premiers ministres s'arrêtèrent sur un certain nombre de sujets qui méritaient une attention particulière: les langues officielles, les droits fondamentaux, la répartition des compétences, la réforme des institutions du fédéralisme canadien, y compris le Sénat et la Cour suprême du Canada, les disparités régionales ainsi que les relations fédérales-provinciales et leur mécanisme.

La révision de la Constitution, telle que décidée par la Conférence, nous incitait à considérer l'utilisation de deux méthodes possibles. La première consiste à examiner séparément chaque domaine de la Constitution où des problèmes urgents sont apparus. La seconde entraîne plutôt une étude globale comportant une analyse des objectifs et des principes de la Constitution, ainsi qu'un examen systématique de tous ses autres aspects.

Le gouvernement du Canada a préféré opter pour la seconde méthode car, à ses yeux, elle offrait de meilleures chances de succès. Une bonne constitution est un instrument délicat dont les divers éléments demandent d'être agencés avec soin les uns avec les autres. Modifier une partie sans tenir compte des répercussions possibles sur les autres parties, risquerait de détruire l'équilibre de toute la structure constitutionnelle. Bien qu'il sera peut-être nécessaire d'étudier certaines questions avant d'autres, il demeurera toutefois opportun d'achever la révision totale de la Constitution avant de porter des jugements définitifs sur celles-ci.

Le gouvernement du Canada a donc voulu établir des prises de position provisoires sur certains éléments de la Constitution. Celles-ci se situent dans le cadre d'une révision complète de la Constitution. Nous avons formulé des propositions touchant les questions qui, à notre avis, doivent être débattues en premier lieu, et nous les avons présentées au Comité permanent des

These proposals, which are intended as suggestions for discussion purposes and not as draft articles of a constitution, are reproduced in the Appendix to this volume. There will be many proposals to be advanced in other areas; and many of those already put forward may require modification as discussions progress. We have prepared our position in light of the many considerations to which the Government of Canada must have regard—carrying, as it does, certain unique responsibilities in any constitutional discussions. While the proposals are therefore careful and serious, they are not to be regarded as final. The Government may indeed wish to modify many of them as discussions with the provincial governments continue and as understanding deepens of the problems for which the Constitution must make provision.

In addition, the Government of Canada has made known many of its views in other publications within the last year. *Federalism for the Future* charted our proposed path for constitutional review. *A Canadian Charter of Human Rights* advanced the case for the constitutional guarantees of fundamental rights which this government considers an essential part of any new constitutional arrangements. *Federalism and International Relations* and *Federalism and International Conferences on Education* explained our position in these areas.

This publication, *The Constitution and the People of Canada*, seeks to present the views of the Government of Canada on those elements of the Constitution particularly related to the interrelationships between Canadians and their governments. In the continuing process of constitutional review we give this subject priority of discussion: as we stated in *Federalism for the Future*, “the rights of people must precede the rights of governments”. In this volume we therefore outline proposals as to how the aspirations of Canadians may best be expressed in the objectives and principles of the Constitution, their rights as individuals safeguarded, their right to participate in democratic processes assured, and their interests as residents both of a vast country and of a particular region adequately represented in our federal structures.

As the Government of Canada continues to develop its views on other parts of the Constitution these too will find expression in further publications of this kind.

Objectives of Confederation

The first element in Canada's Constitution, in the view of the Government of Canada, should be a statement—a preamble—on the objectives of the federation. The basic role of the Constitution is, of course, to define the system of law and of government which shall prevail in Canada. But before doing this, the Constitution must express the purpose of Canadians

fonctionnaires créé à l'issue de la réunion de février. (Ces propositions sont reproduites dans l'appendice de cette brochure). Elles ont été présentées pour fins de discussion seulement et non en tant que projets d'articles pour la Constitution. Plusieurs autres propositions portant sur d'autres sujets seront formulées plus tard. Parmi les propositions déjà présentées au Comité permanent plusieurs devront sans doute être modifiées au fur et à mesure que les discussions progresseront, et que les problèmes à résoudre seront approfondis. Notre attitude est dictée par de nombreux facteurs que le gouvernement du Canada doit prendre en considération vu la responsabilité particulière qui lui incombe dans ce travail de révision. Ainsi, bien que les propositions déjà présentées aient été formulées avec soin, elles ne doivent pas cependant être considérées comme étant définitives.

Par ailleurs, le gouvernement canadien a déjà fait connaître ses vues sur certains sujets dans des brochures qu'il a publiées depuis un an. Dans *Le Fédéralisme et l'avenir*, nous avons précisé comment nous envisageons la révision de la Constitution. Dans *Une Charte canadienne des droits de l'homme*, nous avons exposé les droits fondamentaux qui, à notre avis, devraient être protégés par des dispositions constitutionnelles et nous avons indiqué qu'il s'agissait là, selon nous, d'un élément essentiel à tout remaniement de la Constitution. Dans *Le Fédéralisme et les relations internationales*, et dans *Le Fédéralisme et les conférences internationales sur l'éducation*, nous avons expliqué quelle était notre attitude sur ces aspects.

Dans la présente publication, *La Constitution canadienne et le citoyen*, nous tenterons d'exposer l'attitude du gouvernement du Canada sur les éléments de la Constitution qui se rapportent plus spécialement aux relations entre les Canadiens et leurs gouvernements. Ce domaine constitue pour nous une priorité dans la révision de la Constitution. Comme nous l'avons déclaré dans *Le Fédéralisme et l'avenir*, «les droits des individus doivent passer avant les droits des gouvernements». Dans cette brochure, nous exposerons donc comment les aspirations des Canadiens peuvent le mieux être exprimées dans les objectifs de la Constitution, comment leurs droits démocratiques peuvent être assurés, et comment leurs intérêts en tant qu'habitants à la fois d'un pays et d'une région déterminée peuvent être sauvegardés dans notre système fédéral.

Au fur et à mesure que le gouvernement du Canada établira ses positions sur d'autres aspects de la Constitution, celles-ci seront énoncées dans des publications subséquentes.

Les objectifs de la Confédération

Le gouvernement du Canada est d'avis que le premier élément de la Constitution du Canada devrait être un préambule portant sur les objectifs de la fédération. Le but principal d'une constitution est évidemment de définir le système juridique et gouvernemental qui doit exister au pays. Mais celle-ci doit d'abord exprimer la détermination de tous les Canadiens

in having become and resolving to remain associated together in a single country, and it must express as far as this is possible in a constitution what kind of country Canadians want, what values they cherish, and what objectives they seek.

To no inconsiderable degree this is a matter of reflecting in the Constitution what kind of nation Canada is: a free people in a free society; a country characterized by rich diversity, in linguistic communities, cultural heritages, and regional identities; a country where individual fulfilment is the fundamental goal of society; and a country where individual Canadians look to the state not simply as a vehicle by which to serve their own self-interest, but as a vehicle by which they can contribute to the well-being of other Canadians.

The Constitution ought also to reflect, in its statement of objectives, what Canadians expect of their country in the future: a country which will preserve its essential characteristics while accepting and nourishing the dynamics of change; a country which seeks both to enlarge and to make more nearly equal the opportunities available to all Canadians, wherever they live and whatever their background; and a country which seeks to contribute to the well-being of the peoples of the world, as well as to the interests of its own citizens. These are the perspectives which the federal government would hope to see in any statement of objectives for the Constitution of Canada.

The first objective of Confederation should be to ensure that the community we have created in Canada is of a kind and a character which is consistent with the essential values and traditions of our people. This means, first and foremost, the maintenance through the Constitution of a democratic society, a society in which the ultimate sovereignty of Canada is to be found in the people which comprise it. It means that the whole of the Constitution and the institutions of government it creates ought to reflect and to protect those concepts of freedom, equality, and the dignity of the individual which surely characterize Canada.

This implies that the Constitution must also preserve the federal character of our country. For federalism has been devised for the very purpose of enabling the kind of diversity one finds in Canada to flourish within the bosom of a single and a united country. Federalism also protects the individual citizen from an undue concentration of power in the hands of a single government—a concentration such as to create the danger that individual fulfilment will be subordinated to some kind of monolithic authority.

The first objective of Confederation the Government of Canada would propose, then, is:

To establish for Canada a federal system of government based on democratic principles.

How this objective will be realized is to be judged by the character of the institutions of government which are created by the Constitution. The

et de s'associer et de demeurer associés dans un seul et même pays. La Constitution doit aussi décrire, dans la mesure du possible, le caractère du pays dans lequel les Canadiens entendent vivre, les valeurs qui leur sont chères et les idéaux qu'ils poursuivent.

Il s'agit, jusqu'à un certain point, d'y refléter ce qu'est le Canada: un peuple libre dans une société libre, un pays qui est caractérisé par une riche diversité linguistique, culturelle et régionale; une société qui est orientée vers le plein épanouissement de l'individu; enfin, un pays où le Canadien ne considère pas l'État comme un simple instrument devant servir ses propres intérêts mais plutôt comme un moyen grâce auquel il peut contribuer au bien-être de ses concitoyens.

En énonçant les objectifs de la Constitution, il est aussi nécessaire de mentionner ce que les Canadiens attendent de leur pays: un pays qui conservera ses valeurs fondamentales mais qui reconnaîtra aussi le dynamisme inhérent au progrès; un pays qui cherchera sans cesse à fournir de nouvelles opportunités à ses citoyens et à rendre ces opportunités accessibles à tous, quels que soient le lieu de leur résidence ou leurs origines; enfin, un pays qui, tout en tenant compte des intérêts de ses propres citoyens, tentera de contribuer au bien-être des autres peuples de la communauté mondiale. Tels sont, nous semble-t-il, les principaux objectifs qui devraient être énoncés dans le préambule de la Constitution du Canada.

La Confédération devrait donc avoir, comme premier objectif, de garantir que la société que nous avons créée, demeure conforme aux valeurs et aux traditions du peuple canadien. Cela signifie d'abord et avant tout le maintien dans la Constitution du principe d'une société démocratique, c'est-à-dire d'une société où le peuple demeure le véritable détenteur de la souveraineté nationale. Ce principe exige que l'ensemble de la Constitution et des institutions gouvernementales qui en résultent, reflètent et protègent la liberté, l'égalité et la dignité de l'individu qui sont de toute évidence les principales caractéristiques de la société canadienne.

Cela exige également que la Constitution maintienne le caractère fédéral de notre pays. Le fédéralisme a été conçu afin de permettre la croissance et l'épanouissement d'une diversité au sein d'un seul pays fort et uni. Ce même fédéralisme protège aussi le citoyen contre la possibilité d'une centralisation excessive du pouvoir entre les mains d'un seul gouvernement, centralisation qui risquerait de mettre en danger l'épanouissement de l'individu et de le subordonner à un genre d'autorité monolithique.

Le premier objectif de la Confédération que nous proposons est donc le suivant:

Établir pour le Canada un régime fédéral de gouvernement fondé sur les principes de la démocratie.

La réalisation de cet objectif est liée au caractère des institutions politiques qui seront créées par la Constitution. La nature du fédéralisme cana-

kind of federalism the governments of Canada favour will be reflected in their proposals as to the institutions of federalism in the central government, the division of the power to govern between the federal and provincial governments, and the role to be assigned to the respective governments in representing the interests and expectations of Canadians in different regions and linguistic communities of our country. The kind of democratic institutions wanted will be reflected in the character of the institutions of government proposed in a revised constitution—both those of the central government and those of the provinces. The democratic values of our society will also be reflected in the kinds of constitutional guarantees which are proposed for ensuring that government will remain an expression of the public will. The mechanics for achieving this end are taken for granted by most of us—universal suffrage, periodic elections, and annual meetings of legislative bodies—but they should surely be the subject of constitutional guarantees if this objective of the Constitution is to be achieved.

The second objective which the Government of Canada believes should be reflected in the Constitution has to do with the rights of individual Canadians, both in their relations to their governments, and in their relations to one another. The Government of Canada has already stated in its first statement of policy on the Constitution, and again affirms, its conviction that there should be constitutional guarantees ensuring that society, through its governments, will respect the rights of individual citizens. These should include the right of the individual to use English or French as he chooses in essential relationships with public institutions.

The second objective of Confederation should be, then, in the view of the Government of Canada:

To protect basic human rights, which shall include linguistic rights,

The third objective, in the view of the Government of Canada, should be the creation, the preservation, of a society in which the fulfilment of the individual is a primary goal. This goal, if it is to have any meaning, must embrace all aspects of individual development—economic, social and cultural—and it must apply to *all* Canadians.

The development of a country is usually thought of in global terms—in terms of the economic growth of the whole country and of its several sectors, and in terms of the social and cultural development which characterizes a flourishing society and gives it its special identity. In our view, however, economic, social and cultural development should be thought of primarily as the creation of opportunity for individual Canadians—the opportunity to realize their full potential. Secondly, this goal should be thought of in terms of the equalization of opportunity as among the regions of Canada. There is no room in our society for great or widening disparities—disparities as between the opportunities available to individual Canadians, or disparities in the opportunities or the public services available in the several regions of Canada.

dien se reflétera dans les diverses propositions que soumettront les gouvernements fédéral et provinciaux touchant les institutions du gouvernement central, la répartition des compétences entre les deux ordres de gouvernement et le rôle de chaque ordre de gouvernement quant à la protection des intérêts des diverses régions et des diverses communautés linguistiques. Les valeurs démocratiques que nous respectons se refléteront dans la forme des institutions politiques (tant fédérales que provinciales) qui seront proposées dans la nouvelle Constitution. Elles se refléteront aussi dans la nature des garanties constitutionnelles qui seront proposées en vue de s'assurer que le gouvernement demeure toujours l'expression de la volonté populaire. La plupart d'entre nous prenons pour acquise l'existence de mécanismes destinés à atteindre ces fins—le suffrage universel, les élections périodiques, les sessions annuelles des corps législatifs—mais ces éléments devraient quand même être garantis par des dispositions constitutionnelles si l'on veut réaliser cet objectif de la Constitution.

Le deuxième objectif qui, de l'avis du gouvernement du Canada, devrait se retrouver dans la Constitution, a trait aux droits de chaque citoyen, tant en ce qui concerne ses relations avec les gouvernements que ses relations avec les individus. Dans son premier énoncé de principe sur la Constitution, le gouvernement du Canada a déjà fait part de sa conviction à l'effet que dans la société canadienne les droits de l'individu doivent être respectés par les divers gouvernements. Ces droits devraient inclure le droit de tout individu de communiquer, à son choix, en anglais ou en français, avec les corps publics.

Le gouvernement du Canada est donc d'avis que le deuxième objectif de la Confédération devrait être de :

Protéger les droits fondamentaux de l'homme, y compris les droits linguistiques.

Le troisième objectif devrait consister à créer et à maintenir une société orientée vers l'épanouissement de l'individu. Cet objectif, afin d'avoir quelque signification, doit englober tous les aspects du développement de l'individu,—son développement économique, social et culturel,—et doit être accessible à *tous* les Canadiens.

D'ordinaire, on pense à la croissance d'un pays en termes généraux,—par exemple, en fonction de sa croissance économique, ou en fonction de son épanouissement social et culturel. Toutefois, nous sommes d'avis que l'essor économique ainsi que l'épanouissement social et culturel doivent d'abord consister à offrir des chances égales à tous les Canadiens et à leur donner la possibilité de se réaliser pleinement comme individus. Cet objectif doit ensuite être vu comme un effort en vue d'égaleriser le sort des différentes régions du pays. Notre société ne doit pas tolérer les inégalités qui se manifestent soit dans les possibilités offertes aux Canadiens en tant qu'individus, soit dans les services publics qui sont à leur disposition dans les diverses régions du pays.

It is with this perspective that the Government of Canada is proposing as the third objective for Confederation:

To promote national economic, social and cultural development, and the general welfare and equality of opportunity for all Canadians in whatever region they may live, including the opportunity for gainful work, for just conditions of employment, for an adequate standard of living, for security, for education, and for rest and leisure.

This third objective, like the others, must find its realization through the institutions which are provided for in the Constitution. In this case we must look to the division of legislative power between the two orders of government, to provisions for effective intergovernmental consultation, and to the protection of language rights.

The Government of Canada must be given sufficient powers in the Constitution to enable it to stimulate and expand the economy, and to manage the economy in such a way as to maintain high levels of employment. It must have the power to co-operate with industry and labour so as to maximize the efficiency of the common Canadian market. It must be able to promote growth in all of the sectors and regions of the economy, if disparities in income and in rates of economic growth are to be diminished. It must have the power to redistribute income and to maintain reasonable levels of livelihood for individual Canadians, if the effects of regional disparities on individual citizens are to be minimized. The provincial governments in turn must have the power to promote and to rationalize the development of provincial or regional economies, in the context, of course, of the interests of other regions and of the economy as a whole. They must be able to provide an adequate standard of public services to their citizens and to support the incomes of those who are in need.

Similarly the Constitution should divide the powers to govern in such a way as to enable the Parliament of Canada to contribute to the social and cultural development of the country. The ties of nationhood, the bonds which unite Canadians, must constantly be renewed. New institutions of unity may be needed to replace those which brought Canadians together in the last century. The Government of Canada must have a role in such ventures of Canadian achievement and Canadian unity, if the election of a common Parliament by all Canadians is to have any meaning at all.

Provincial governments will contribute to this venture at the same time as they are contributing to the social and cultural development of their provinces and regions. For these two are not conflicting goals. As the several regions and cultures of Canada flourish, as her two main linguistic communities flourish, so Canada will flourish as well. It is necessary, therefore, that

C'est dans cet esprit que le gouvernement du Canada propose le troisième objectif de la Confédération:

Promouvoir le progrès économique, social et culturel du pays, le bien-être général de la population et l'égalité des chances pour tous les Canadiens, quelle que soit la région où ils vivent, y compris l'accès au travail rémunérateur, à de justes conditions d'emploi, à un niveau de vie satisfaisant, à la sécurité, à l'éducation, au repos et aux loisirs.

Ce troisième objectif, tout comme les autres, ne peut être réalisé que par l'intermédiaire des institutions prévues dans la Constitution. Ceci nous amène à examiner la répartition des compétences entre les deux ordres de gouvernement, les mécanismes requis pour une consultation intergouvernementale efficace, et la protection des droits linguistiques.

La Constitution doit accorder au gouvernement du Canada suffisamment de pouvoirs pour qu'il puisse promouvoir la croissance économique du pays et gérer l'économie de façon à maintenir l'emploi à un niveau élevé. Il doit pouvoir coopérer avec l'industrie et le monde du travail afin d'accroître au maximum l'efficacité du marché commun canadien. Le gouvernement canadien doit être en mesure de promouvoir la croissance de tous les secteurs de l'économie et de toutes les régions si l'on veut réduire les disparités de revenus et de croissance économique. Il doit posséder le pouvoir de redistribuer les revenus et d'assurer un niveau de vie raisonnable à chaque individu afin de réduire au minimum les effets des disparités régionales sur les citoyens. De leur côté, les gouvernements provinciaux doivent disposer du pouvoir de promouvoir et de planifier l'économie provinciale ou régionale tout en tenant compte, évidemment, des intérêts nationaux et de ceux des autres régions. Les provinces doivent, en outre, être en mesure d'offrir à leurs citoyens des services publics adéquats et de pourvoir aux besoins des personnes nécessiteuses.

La Constitution devrait également répartir les compétences de façon à ce que le Parlement du Canada puisse contribuer au développement social et culturel du pays. Les liens qui unissent entre eux tous les Canadiens doivent être constamment renouvelés. De nouvelles institutions servant à unir les Canadiens devront peut-être remplacer celles du dernier siècle. Pour que l'élection d'un Parlement commun à tous les Canadiens ait une véritable signification, il semble nécessaire que le gouvernement du Canada puisse jouer un rôle dans la réalisation de projets soulignant l'unité du pays.

Les gouvernements provinciaux participeront à la réalisation de cette unité en contribuant au développement social et culturel des provinces et des diverses régions. L'action des deux ordres de gouvernement est complémentaire. De même que s'épanouiront les diverses régions et cultures ainsi que les deux principales communautés linguistiques du Canada, ainsi

there be strong and effective provincial governments and that they have the capacity for providing those services which contribute most intimately to the direct development of their provinces.

Our purpose, however, is not to discuss at this stage the details of the distribution of powers which would be appropriate in a revised constitution. Rather it is to indicate that it is principally the division of powers which will determine the relative capacities of the Parliament of Canada and the provincial legislatures to contribute to the welfare and opportunity of all Canadians, and to the reduction of disparities in their well-being. We recognize, of course, that in this complex age both orders of government will be involved, and that new approaches to intergovernmental co-operation will be required if Canadians are to be better served in their search for achievement and for excellence. The Constitution cannot provide all the detailed procedures for intergovernmental co-operation, though perhaps regular meetings of the federal and the provincial heads of government might be provided for constitutionally. What is required in addition is a new orientation to intergovernmental co-operation—a clearer definition of the roles of the two orders of government may well help to achieve this—a new orientation which would focus the attention of governments on the whole complex of public services and the whole of Canada's tax system, *as they affect the citizen*. This new orientation, this focus, is what federal-provincial relations must come to mean to the citizen, instead of the unhappy disputes which have persisted between governments during the post-war period as to the share of certain taxes which each government ought to get.

The fourth objective of Confederation has to do with Canada's place in the international community, and with the concern which Canadians are prepared to express for the well-being of people around the world. It is apparent that we must have regard to the defence and security of Canada, through our own defence measures and through co-operation with other states in collective measures contributing to world peace and international security. It may be more difficult to perceive our responsibilities to the world community which might increase our willingness as individual Canadians to contribute to the well-being of the people of Asia or Africa, as well as to the well-being of the people in Newfoundland or Manitoba. Perhaps the price of not doing so is more easily perceived. In an interdependent world, in a world where communications enable the poor to know how poor they are, in a world where industry, trade and finance are increasingly international, self-interest alone dictates a positive international role for Canada. Without a world peace built on the solid foundations of understanding, co-operation, and the development of less fortunate areas, the details of our Constitution could become insignificant in the sheer struggle for survival in which Canada and all other countries might have to engage.

s'épanouira également le Canada tout entier. Par conséquent, il est nécessaire que les gouvernements provinciaux soient forts, qu'ils exercent une action efficace et qu'ils soient en mesure d'offrir à leurs citoyens les services essentiels à l'épanouissement de leur province.

Notre intention, toutefois, n'est pas d'examiner en détail à ce moment-ci la répartition des compétences telle qu'elle devrait se retrouver dans une constitution révisée. Notre but est plutôt de faire ressortir que c'est principalement cette répartition des compétences qui permettra ou non au Parlement du Canada et aux législatures provinciales de contribuer au bien-être et à l'égalité des chances de tous les Canadiens, et à la réduction des inégalités dans leur niveau de vie. Bien entendu, nous sommes conscients qu'étant donné la complexité de la société contemporaine, ces questions intéressent les deux ordres de gouvernement et qu'il sera nécessaire de trouver de nouvelles formules de coopération intergouvernementale permettant aux Canadiens de réaliser leurs idéaux. La Constitution ne peut pas prévoir dans le détail tous les mécanismes de coopération intergouvernementale, bien que les rencontres périodiques des Premiers ministres pourraient peut-être être institutionnalisées dans la Constitution. Il faudra aussi donner une nouvelle orientation à cette coopération intergouvernementale, en définissant mieux, par exemple, le rôle respectif de chacun des deux ordres de gouvernement. Cette coopération devrait à l'avenir retenir l'attention des gouvernements, qui devraient étudier l'effet que peuvent avoir sur le citoyen l'ensemble des services publics et des programmes fiscaux. Voilà ce que doivent signifier pour le citoyen les relations fédérales-provinciales. On doit lui faire oublier les querelles malheureuses qui, depuis la fin de la guerre, se perpétuent entre les gouvernements sur la question de savoir quelle proportion des impôts doit revenir à chacun d'entre eux.

Le quatrième objectif de la Confédération porte sur la place que doit occuper le Canada dans la communauté internationale et la volonté qu'ont les Canadiens de contribuer au bien-être des habitants des pays moins favorisés. Il est évident que nous devons assurer la défense et la sécurité du pays par notre propre système de défense et par des mesures prises collectivement avec d'autres États, contribuant ainsi à la paix et à la sécurité de la collectivité internationale. Il se peut qu'il soit plus difficile de percevoir nos responsabilités vis-à-vis la communauté internationale qui nous inciteraient à contribuer au bien-être des habitants de l'Asie ou de l'Afrique au même titre que nous contribuons à celui des gens de Terre-Neuve ou du Manitoba. Nous devons cependant nous rendre compte des conséquences qui pourraient résulter d'un sentiment d'indifférence à cet égard. Dans un monde interdépendant, dans lequel les systèmes de communications permettent aux pauvres de prendre conscience de leur pauvreté, dans un monde où l'industrie, le commerce et la finance revêtent de plus en plus un caractère international, l'intérêt même du Canada justifierait que notre pays joue un rôle actif sur le plan international. Sans une paix mondiale solidement établie sur la compréhension, la coopération et la nécessité de venir au secours des

But it is not self-interest alone which would bring Canadians to express as an objective of their country:

*To contribute to the achievement of world peace and security,
social progress and better standards of life for all mankind.*

These are the four objectives of Confederation which the Government of Canada would propose to include in the preamble to the Constitution of Canada. We are not suggesting that they should be phrased in a particular way, or indeed that there will not be other objectives which provincial governments will want specifically to have included in the preamble. Our purpose is to suggest that there ought to be in the Constitution a statement of the objectives of Canada, and that they ought to be expressed in terms of the rights and the interests and the goals of the people of Canada. By their very expression, we will increase the sense of unity in our country. By their expression the Constitutional Conference will be guided in reviewing the substance of the Constitution of Canada. And by their expression future governments will be guided in their public policies and their public postures, in seeking to legislate and to lead in the interest of Canada and of individual Canadians.

Fundamental Rights

Government should not be an end in itself, but instead a means of promoting the well-being of the people. In the process of constitutional review we should therefore look to the needs of people before we look to the needs of government. The Government of Canada has held that, in the work of constitutional review, the political leaders of Canada should first try to agree on those fundamental human values which all governments ought to respect and protect. In this endeavour it should be possible to find a common ground which all Canadians can share. Human rights are, after all, of equal importance to every person whatever may be his province, region, religion, or language. The need for freedom of thought and action, for protection of liberty and security by fair laws, for equal treatment without prejudice, and for the means of expressing oneself in the official language of his choice—these are basic to all of our people. It should be a primary purpose of government to secure these things, for without them man loses the peace, dignity, and power of self-expression which should be part of his unique heritage.

To reach agreement on common values is, then, an essential first step. But an agreement without practical effect would be a gesture only. If we can indeed agree on those rights and freedoms we deem essential to all Canadians, we should be prepared to give them special legal protection. Expressed in a

régions sous-développées, les détails de notre Constitution pourraient perdre toute signification dans la lutte pour la survie de l'humanité qui pourrait s'ensuivre. Mais ce n'est cependant pas un intérêt égoïste qui doit inciter les Canadiens à formuler l'objectif suivant:

Contribuer à la réalisation de la paix et de la sécurité mondiale, au progrès social et à l'amélioration du niveau de vie de toute l'humanité.

Voilà les quatre objectifs de la Confédération que le gouvernement du Canada propose d'inclure dans le préambule de la Constitution canadienne. Nous ne suggérons pas évidemment que ces objectifs doivent nécessairement être formulés dans la forme que nous proposons, ou encore que cette énumération soit exhaustive et ne puisse être complétée par les gouvernements provinciaux. Notre seule intention est de suggérer que la Constitution devrait comprendre un énoncé des objectifs du Canada, objectifs qu'il faudrait formuler en fonction des droits, des intérêts et des buts du peuple canadien. Par la seule mention de ces objectifs, nous contribuerions à développer un sentiment d'unité canadienne. Ces objectifs pourront guider la Conférence constitutionnelle dans son travail de révision. Ils pourront également servir aux gouvernements de l'avenir dans l'élaboration et la formulation de leur politique et de leur législation.

Les Droits de l'homme

Le gouvernement ne doit pas être une fin en soi mais plutôt un moyen de promouvoir le bien-être de la population. Par conséquent, il est donc naturel qu'au cours de notre étude de la Constitution, nous examinions les besoins des individus avant ceux des gouvernements. Pour sa part le gouvernement du Canada a déjà exprimé l'opinion qu'au cours de la révision de la Constitution, les chefs politiques du Canada devaient d'abord tenter de se mettre d'accord sur les valeurs fondamentales de l'homme que tous les gouvernements ont le devoir de respecter et de protéger. Il devrait être possible de découvrir ce qu'ont en commun tous les Canadiens. Après tout, les droits de l'homme revêtent la même importance pour tout citoyen, quelles que soient sa province, sa région, sa religion, ou sa langue. S'exprimer et agir librement, jouir d'une sécurité et d'une liberté protégées par des lois justes, être tous égaux devant la loi, avoir le choix de s'exprimer dans l'une ou l'autre des deux langues officielles, sont des valeurs fondamentales pour tous les individus. Un des premiers buts de tout gouvernement devrait être de protéger ces droits car, sans eux, l'homme perd la paix, la dignité et le pouvoir de s'exprimer qui sont les caractéristiques de l'être humain.

S'accorder sur les valeurs communes à tous les individus est donc un premier pas essentiel. Mais un accord sans résultats pratiques ne constituerait qu'un geste symbolique. Si nous pouvons véritablement nous entendre sur les droits et les libertés que nous estimons essentiels à tous les Canadiens,

constitutional document they would be both a statement of common purpose for, and a limitation on, all governments within Canada.)

A comprehensive guarantee of rights in the Constitution would have many advantages. It would apply equally throughout the country in a way which today's variety of legislation does not. More importantly, it would constrain future acts of government in violation of basic rights, unlike existing human rights legislation which can always be altered by the legislative body that originally enacted it. Should a government in the future be tempted to invade the basic rights of its citizens, a constitutional guarantee would prevent it from doing so and would render its actions invalid. Until such time as a constitutional guarantee might be altered by the more difficult procedures of constitutional amendment, it would limit the power of all governments. For the very purpose, the *raison d'être*, of such a guarantee is to provide constitutional protection of fundamental rights in a time of rapid political, technological, and social change.

A constitutional guarantee of human rights would thus represent a commitment by all governments to the people—a commitment that, whatever their legislative powers might be, they will not deny the fundamental values which make life meaningful for Canadians.

It therefore follows that in discussing the contents of the Constitution, a guarantee of human rights should be considered before the division of powers among the federal and provincial governments. To the extent that human rights are protected against governmental interference, to this extent the powers of all governments will be limited. The question of dividing the remaining powers arises only when those limits are established. So again it may be seen that, as we stated in *Federalism for the Future*, "the rights of people must precede the rights of governments".

It is for all these reasons that the Government of Canada has stressed the priority of a constitutional charter of human rights. In July 1967, Rt. Hon. L. B. Pearson, then Prime Minister of Canada, first announced his intention of proposing a federal-provincial conference to discuss this subject. The proposal for a constitutional charter was later explained in various public statements and in January 1968, the Government published its policy paper *A Canadian Charter of Human Rights*. This outlined the suggested contents of such a charter and the many considerations in support of placing it in the Constitution.

nous devrions également être prêts à leur accorder une protection légale toute particulière. Une fois inclus dans un document constitutionnel, ces droits et libertés représenteraient pour tous les gouvernements du Canada un énoncé de principes et une limitation à leurs pouvoirs.

Il serait avantageux, pour plusieurs raisons, de garantir de façon complète dans la Constitution les droits de l'individu. Cette garantie serait applicable de la même façon à travers tout le pays, ce que la législation actuelle ne permet pas. De surcroît, elle empêcherait que les gouvernements agissent au détriment des droits fondamentaux, alors que les lois actuelles sur les droits de l'homme peuvent toujours être modifiées par le corps législatif qui les a adoptées. Advenant qu'un gouvernement soit tenté de porter atteinte aux droits fondamentaux de ses citoyens, une garantie constitutionnelle l'empêcherait d'agir en ce sens et rendrait ses agissements invalides. Jusqu'au jour où la garantie constitutionnelle serait modifiée par amendement constitutionnel formel, elle limiterait les pouvoirs de tous les gouvernements. La raison d'être d'une telle garantie est de protéger par une disposition de la Constitution même les droits de l'homme à une période de l'histoire où les changements politiques, sociaux et technologiques se succèdent à un rythme accéléré.

Une garantie constitutionnelle des droits de l'homme représenterait donc un engagement de la part de tous les gouvernements envers leurs citoyens, un engagement en vertu duquel, quels que puissent être leurs pouvoirs législatifs, ces gouvernements ne refuseront pas de reconnaître l'existence des valeurs qui sont fondamentales à la vie des Canadiens.

Il s'ensuit donc qu'en discutant du contenu de la Constitution, il faudrait songer à garantir les droits de l'homme avant d'envisager la répartition des compétences entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Les pouvoirs de tous les gouvernements ne seront limités que dans la mesure où les droits de l'homme sont protégés de toute ingérence gouvernementale. La question de diviser les pouvoirs législatifs ne devient pertinente que lorsque ces limites ont été établies. Ainsi, encore une fois, on peut se rendre compte, comme nous l'avons déclaré dans notre brochure *Le Fédéralisme et l'avenir*, que «les droits de l'individu doivent passer avant les droits des gouvernements».

Voilà les raisons pour lesquelles le gouvernement du Canada a insisté sur l'urgence d'établir une charte constitutionnelle des droits de l'homme. C'est en juillet 1967 que le très honorable L. B. Pearson, alors Premier ministre du Canada, annonçait pour la première fois son intention de proposer la tenue d'une conférence fédérale-provinciale sur cette question. Le projet d'une charte constitutionnelle des droits de l'homme fut par la suite expliqué dans diverses déclarations publiques et, en 1968, le gouvernement exposa sa politique dans une brochure intitulée *Une Charte canadienne des droits de l'homme*. Dans ce document, on exposait le contenu d'une telle charte ainsi que les nombreuses raisons à l'appui de son inclusion dans la Constitution.

When the Constitutional Conference met in February 1968, the federal proposal for a charter of human rights was a major topic of discussion. Considerable interest was expressed in the possibility, and this was one of the subjects specifically noted for examination in the agreement of the Conference to undertake a review of the Constitution. Since the February meeting, the Government of Canada has continued to promote the discussion of a human rights charter.

At the same time, the Government of Canada has not overlooked the need for more immediate action to protect human rights. In the field of linguistic rights the Government has introduced in Parliament the Official Languages Bill. This will make English and French the official languages of the Government of Canada, and provide a full range of services in both languages, where required, in all branches of that government.

A more detailed federal proposal for the contents of a charter of human rights may be found in the Appendix to this volume. Those detailed suggestions are intended to be tentative only, to facilitate discussion. We will examine here only the underlying principles and the general nature of the proposed contents.

Our proposal is for an "entrenched" charter, which implies that it would be part of the Constitution. This would have two important consequences.

First, as a constitutional provision it would be not just an ordinary law but, as previously noted, a rule by which the making of laws is governed. By guaranteeing certain rights free from interference, it would limit the power of governments and would override ordinary governmental action—even duly enacted statutes—which invaded those rights.

Secondly, as part of the Constitution it could be changed only by the procedures for constitutional amendment. The existing system of constitutional amendment is unsatisfactory, and it is hoped that a better system may be developed in future. That new system may be flexible or inflexible, or it may vary depending on which part of the Constitution is to be amended. But whatever system is devised, it should ensure that adequate safeguards are provided for the people of Canada; that this part of the Constitution containing the charter will not be subject to change by a simple legislative majority—the procedure employed for the making of ordinary laws. This is the essential meaning of entrenchment—that a constitutional charter by its overriding effect and its relative stability will preserve fundamental principles, providing a check on the exercise of power by governments of the day.

Lorsque la Conférence sur la Constitution se réunit en février 1968, le principal sujet de discussion fut la proposition du gouvernement fédéral en vue d'établir une charte des droits de l'homme. On témoigna beaucoup d'intérêt à l'égard de cette proposition et les Premiers ministres décidèrent d'inclure cette question parmi celles qui devaient recevoir une attention particulière au cours de la révision de la Constitution. Depuis cette réunion de février, le gouvernement du Canada a continué d'encourager les discussions sur l'établissement d'une telle charte des droits de l'homme.

Toutefois, le gouvernement du Canada n'a pas négligé de mettre immédiatement en œuvre certaines mesures visant à protéger ces droits. Dans le domaine des droits linguistiques, par exemple, un projet de loi sur les langues officielles a été présenté au Parlement. Lorsque cette loi sera en vigueur, l'anglais et le français constitueront les deux langues officielles du gouvernement du Canada, ce qui en retour permettra l'accès dans les deux langues à tous les services du gouvernement.

En ce qui concerne la teneur de la Charte des droits de l'homme, nous renvoyons le lecteur à l'appendice de cette brochure où la proposition du gouvernement fédéral est exposée de façon détaillée. Les dispositions qui y apparaissent ne sont que des suggestions, qui ont pour seul but de faciliter les discussions. Nous n'examinerons ici que les principes sous-jacents et la nature générale du contenu de la proposition fédérale.

Nous proposons que la Charte fasse partie intégrante de la Constitution. Son inclusion dans la Constitution aurait deux conséquences importantes.

D'abord, en tant que disposition constitutionnelle, elle ne constituerait pas une loi ordinaire, mais une règle, comme on a pu le remarquer plus haut, qui régirait l'élaboration et l'adoption des lois. En garantissant certains droits et en les protégeant de toute ingérence gouvernementale, la Charte limiterait les pouvoirs des gouvernements et jouirait d'une suprématie sur les décisions de ces derniers lorsque ces décisions causent préjudice aux droits de l'homme. Cette suprématie serait également applicable aux lois présentement en vigueur dans les cas où elles seraient contraires aux droits de l'homme.

Ensuite, du fait que la Charte serait intégrée à la Constitution, elle ne pourrait être modifiée qu'en vertu des procédures formelles pour amender la Constitution. Le système actuel d'amendement constitutionnel est loin d'être satisfaisant, et il est à espérer qu'on en concevra éventuellement un meilleur. Ce nouveau système pourrait être souple ou rigide, ou varier selon la partie de la Constitution que l'on souhaite modifier. Mais, quel que soit le système qui sera conçu, on peut prendre pour acquis qu'il prévoira des garanties à l'intention des citoyens du Canada et que la partie de la Constitution comprenant la Charte ne pourra être modifiée (même s'il existe une majorité en faveur de tels changements) en s'appuyant sur la simple procédure utilisée pour adopter des lois ordinaires. Voilà le sens capital d'une charte intégrée: la Charte constitutionnelle, en vertu de son statut privilégié et de sa stabilité à peu près assurée, protégera les principes fondamentaux et permettra d'exercer un contrôle sur la façon dont les gouvernements exercent leurs pouvoirs.

The proposed charter of human rights does not stop at restricting governmental action. It is designed to protect rights against private action as well. Experience has shown, in Canada and in other countries, that a man may suffer as much from abuse by his fellow man as from oppression by the state. A charter of human rights should be a declaration of belief, not only of governments but also of people: belief in the inherent rationality of man, and in his right to live his life with dignity and freedom. Consequently, the charter should be self-denying for both governments and people, a shield against public or private interference with the rights of the individual. The charter guarantees can be most directly effective against governments. But they can provide guiding principles for private conduct and have some important legal consequences in the sphere of private activity. They can also lead to legislative action, by various governments according to their jurisdiction, to give substance and detail to the rights and to provide sanctions for their enforcement.

As to the choice of rights to be guaranteed, there will of necessity be considerable debate. To enshrine a right in a constitutional charter is to make an important judgement, to give to that right of the individual a higher order of value than the right of government to infringe it. The proposal of the Government of Canada embodies those rights most commonly protected by legislation in Canada, or in the constitutions and laws of other modern democracies whose ideals we share. It also includes the linguistic rights of unique importance to Canadians, rights which are equally fundamental to fulfilment of the individual in this country.

The proposed charter groups these rights in four sections. The first section includes the so-called "political" rights to freedom of thought and expression. It also includes general principles concerning life, liberty, security, property, and equality—principles which underly some of the later and more detailed provisions of the charter.

The second section emphasizes what are sometimes called "legal" rights, guaranteeing the individual fair and humane treatment by the law as it is applied to him. To some extent these are details of the requirements of "due process", procedures "according to law", or "equal protection of the law" referred to in the first section.

The third section prohibits discrimination by official or by private action, in situations where experience has shown some of the greatest problems to arise.

The fourth section builds on the language guarantees already found in section 133 of the British North America Act. The guarantees in the existing Constitution are confined to the use of both English and French in Parliament, the Quebec legislature, the federal courts and the Quebec courts. The linguistic rights proposed for the charter of human rights would extend to varying degrees into all branches of the Government of Canada, into all

La Charte des droits de l'homme telle que proposée fait plus que restreindre l'action des gouvernements. Elle vise aussi à protéger les droits de l'homme contre les agissements des simples individus. L'expérience démontre, tant au Canada qu'à l'étranger, que l'homme souffre autant de l'oppression de la part de ses concitoyens que de celle de l'État. Une charte des droits de l'homme doit être une expression de foi dans les gouvernements, dans les hommes, dans l'intelligence de l'homme, dans son droit de vivre libre et dans sa dignité. Ainsi la Charte doit imposer des restrictions aux gouvernements et aux particuliers de façon à protéger l'individu contre toute ingérence dans ses droits. Les garanties que prévoit la Charte peuvent être plus efficaces lorsqu'elles s'appliquent directement aux actions des gouvernements. Mais la Charte peut aussi fournir des lignes de conduite pour les individus et avoir des conséquences juridiques assez importantes dans le domaine privé. La Charte peut également inciter les gouvernements à légiférer selon leur juridiction respective afin de faire respecter les droits qu'elle allègue.

Il y aura sans doute de nombreuses discussions quant à la sélection des droits de l'homme qui doivent être protégés. L'inclusion d'un droit dans une charte constitutionnelle est une décision importante, surtout quand il s'agit de placer les droits des individus au-dessus des droits des gouvernements. La proposition du gouvernement du Canada inclut les droits qui sont déjà mentionnés dans la législation canadienne actuelle sur les droits de l'homme, ou qui sont inscrits dans les lois ou la Constitution des autres pays démocratiques dont nous partageons les idéaux. Cette proposition comprend aussi les droits linguistiques qui ont une importance particulière au Canada puisqu'ils sont essentiels à l'épanouissement du citoyen canadien.

Cette Charte divise les droits en quatre sections. La première section comprend les droits qu'il est convenu d'appeler «politiques»: la liberté de pensée et d'expression, de même que les principes généraux concernant la vie, la liberté, la sécurité, la propriété et l'égalité (ces principes sont sous-jacents à des dispositions ultérieures plus détaillées de la Charte).

La deuxième section comprend ce qu'on appelle parfois les droits «juridiques»: ceux qui assurent à l'individu un traitement juste et équitable devant la loi. Dans une certaine mesure, cette section traite des divers aspects se rapportant au droit qu'ont les individus d'être protégés par la loi, tels ceux de l'égalité devant la loi et de l'application régulière de celle-ci.

La troisième section interdit toute discrimination dans les secteurs publics et privés, dans les domaines où l'expérience a démontré que l'individu était le plus susceptible d'être victime de mesures discriminatoires.

La quatrième section vise à accroître la protection des droits linguistiques déjà inscrits dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique à l'article 133. La présente Constitution ne garantit l'usage du français et de l'anglais qu'au Parlement fédéral, à la législature de Québec, et devant les cours fédérales et québécoises. Dans la Charte des droits de l'homme que nous proposons, les droits linguistiques s'étendraient à des degrés divers, à tous les

provincial legislatures and into the executive and judicial branches of provincial governments in provinces where there are substantial numbers of persons of the official language minority or where the province so decides. A very important innovation is the guarantee of the right to choose in which official language children are to be educated, in areas where sufficient numbers choose a particular language to justify the provision of the necessary facilities. These proposed linguistic rights are designed to implement, as far as is possible in a charter of individual rights, the recommendations in Book I of the *Report of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism*.

One other feature of the proposed charter must be emphasized. Concern has been expressed in some quarters that a constitutional charter of human rights would necessarily enhance the powers of Parliament at the expense of the provinces: that the criminal law, under federal jurisdiction, would be used in some cases to enforce rights expressed in the charter. To avoid this result, we have proposed a specific provision that no legislative body is to acquire any new authority through the adoption of the charter.

Once again this emphasizes that the proposal for a charter concerns the rights of people, and not the rights of governments. It would give no new power to any government; it would instead subtract powers from all governments. Because of its inherently greater importance, and because of its logical priority for discussion over the distribution of governmental powers, it is therefore most appropriate that an entrenched charter of human rights be considered first before we turn to the powers of government.

The Constitution of the Government of Canada

One of our proposed objectives for the Constitution, stated in an earlier section, is to establish a system of government which is both democratic and federal in nature. The institutions of the Government of Canada and of the provincial governments will form part of such a "system". These institutions should be shaped in such a manner as to embody the principles of democracy and federalism.

We turn first to the Government of Canada, whose institutions serve all Canadians wherever they may be in this vast and diverse land. This fact poses special problems in the maintenance of the machinery of democracy—machinery which will continue to ensure that government remains at the service of the citizen, responsive to his wishes, and effective in the conduct of public affairs on his behalf. In our view it was appropriate to consider first the existing Constitution of the central government, to see if it provided adequate machinery or in what way it might be improved.

services du gouvernement du Canada, à toutes les législatures provinciales, et aux pouvoirs exécutifs et judiciaires des provinces comptant un nombre suffisamment important de personnes appartenant à la minorité linguistique officielle ou des provinces qui ont décidé d'être bilingues. Un élément nouveau très important qui est introduit, est le droit pour chaque individu de choisir la langue dans laquelle ses enfants seront éduqués. Ce droit serait reconnu dans les régions où un nombre suffisant d'individus choisissant comme langue d'enseignement une des deux langues, justifie les services d'éducation requis dans cette langue. Ces dispositions portant sur les droits linguistiques visent à mettre en œuvre dans la mesure du possible les recommandations du Tome I du *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme*.

Un autre aspect de la Charte doit aussi être mentionné. On s'est inquiété dans certains milieux de ce que la Charte des droits de l'homme entraînerait une augmentation des pouvoirs du Parlement au détriment des provinces et que, par exemple, la compétence du Parlement du Canada de légiférer en matière de droit criminel serait utilisée pour faire respecter certains des droits inclus dans la Charte. Afin d'éviter qu'une telle situation se produise, nous avons proposé une disposition précise à l'effet que nul corps législatif n'acquerra de nouveaux pouvoirs en vertu de l'adoption de la Charte.

Cette clause a pour effet de souligner encore une fois le fait que la Charte proclame les droits des individus et non ceux des gouvernements. Elle ne concède aucun pouvoir nouveau à aucun gouvernement. Bien au contraire, elle réduit les pouvoirs de tous les gouvernements. Étant donné l'importance primordiale de cette Charte et du fait que, logiquement, elle doit être discutée avant la répartition des compétences, nous croyons qu'il est opportun de considérer d'abord cette Charte constitutionnelle des droits de l'homme, avant de nous occuper des pouvoirs des gouvernements.

La Constitution du Gouvernement du Canada

En énumérant dans une section précédente les objectifs de la Confédération, nous avons proposé de maintenir un système de gouvernement à la fois démocratique et fédéral. Les institutions du gouvernement du Canada et des gouvernements provinciaux seront des éléments constitutifs de ce système de gouvernement. Ces dispositions devront donc être façonnées de manière à incorporer les principes d'une démocratie et ceux d'un État fédéral.

Parlons d'abord du gouvernement du Canada, puisque ses institutions servent tous les citoyens quel que soit l'endroit où ils vivent dans ce vaste pays qu'est le nôtre. Cette première constatation pose déjà des difficultés toutes particulières quant au maintien de rouages démocratiques qui doivent assurer au citoyen que son gouvernement continuera de le bien servir, en restant attentif à ses volontés et en gérant diligemment en son nom les affaires publiques. Il nous a donc semblé opportun d'examiner d'abord la constitution actuelle du gouvernement central pour voir si les institutions qu'elle établit répondent aux besoins ou si elles peuvent être améliorées.

We have therefore examined both the British North America Act and the constitutional conventions which have evolved to give our governmental institutions their present form. It is our conclusion that these institutions have served their purpose well and, while not without shortcomings, have in the main helped Canadians to preserve their freedom, to control their governments, and to achieve the level of progress they enjoy today.

It must be recognized that opinions of our system of responsible parliamentary democracy will vary according to one's disposition and background. Some will be more attracted by the precision and formal balance of a congressional system, with the built-in checks and balances of the separation of powers and the unchanging rhythm of elections at stated intervals prescribed by the Constitution. Others will see value in the flexibility of our system where Parliament and the electors pass judgement on the Government's use of its powers of discretion in method, timing, and evolutionary changes in form. In our examination we have explored the two systems to determine whether there is any basis for considering change in one direction or the other.

The tidy, fixed calendar of elections, sessions of congress, and terms of office, found in a congressional system along with possible resulting periods of political immobility, are contrasted with the wide discretion exercised by a Prime Minister in the timing of sessions of Parliament and of elections. The resulting uncertainty and the possible opportunity for misuse in our system are balanced by a sensitivity to the real requirements of the constantly changing facts of national and political life which do not necessarily fit into any pattern which might be prescribed by a constitution.

It has been seen that the independence of the various branches of government achieved in a congressional system by the separation of powers can bring with it virtual political stalemate if the legislature is hostile to the executive. In our system the responsibility of the executive branch to the legislative branch produces a government subject to the control of Parliament. Thus the elected representatives may influence the fate or policy of the government by withdrawing their support, forcing the government to resign or to go to the people without regard to the calendar. The political checks which affect these actions give our system a responsiveness which, in the opinion of the Government of Canada, more than offsets the uncertainties that go with it, and the cost of occasional frustrations of power which arise when a government's plurality does not amount to a majority.

As to the executive branch of government, the ability of a president in a congressional system to choose virtually anyone he wishes to form his cabinet without regard to political experience, public support, or geographical considerations may have some advantages in terms of adminis-

Nous avons donc étudié l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et les conventions constitutionnelles qui, en évoluant, ont donné à nos institutions la forme qu'elles ont aujourd'hui. Nous avons conclu de cette étude que ces institutions ont bien rempli leur rôle et que, malgré leurs imperfections, elles ont assuré aux Canadiens leur liberté, le contrôle de leurs gouvernements et leur a permis d'atteindre le niveau de vie dont ils jouissent aujourd'hui.

Évidemment, l'évaluation de notre régime de démocratie parlementaire et responsable, varie suivant les opinions et l'expérience de chacun. Les uns se laissent attirer par la précision et l'équilibre formel du système congressionnel, avec les divers contrôles qui sont assurés par la séparation des pouvoirs et les élections à date fixe tel que prescrit dans la constitution. D'autres reconnaissent plutôt les avantages que procure la souplesse de notre régime. En effet dans le système parlementaire, ce sont les membres du Parlement et les électeurs qui portent jugement sur l'exercice que le gouvernement fait de son pouvoir discrétionnaire de dissoudre les chambres ou de procéder à des modifications des institutions politiques. Nous avons donc étudié les deux régimes afin de déterminer s'il y avait lieu de considérer des changements dans un sens plutôt que dans l'autre.

Les dates prévues pour les élections et les sessions du Congrès, la durée précise du terme d'office, ainsi que les périodes d'immobilité politique qui peuvent en résulter sont des éléments du système congressionnel qui doivent être comparés avec la discrétion dont jouit le premier ministre concernant la durée des sessions parlementaires et la date des élections. L'incertitude et le risque d'abus que comporte notre régime sont compensés, cependant, par une sensibilité accrue aux besoins et aux changements politiques qui peuvent surgir à l'improviste entre les élections, et qui ne peuvent pas tous être prévus dans les dispositions de la Constitution.

Nous avons vu que sous le régime congressionnel, l'indépendance que confère la séparation des pouvoirs aux diverses branches du gouvernement peut mener à une impasse politique lorsque le Congrès est hostile à l'administration. Sous notre régime, la responsabilité de l'exécutif au législatif soumet le gouvernement au contrôle du Parlement. Ainsi, les députés peuvent exercer une influence immédiate sur le sort ou la politique du gouvernement en lui refusant leur appui et en l'obligeant à démissionner ou à avoir recours à des élections. Le gouvernement canadien est d'avis que ces contrôles politiques de l'exécutif confèrent à notre régime une sensibilité politique qui en compense les incertitudes ainsi que les frustrations qui peuvent accabler un gouvernement minoritaire.

Pour ce qui est du pouvoir exécutif, le choix que possède le président sous le régime congressionnel de choisir les membres de son cabinet sans s'arrêter à des considérations d'expérience politique, de popularité ou de répartition géographique, présente certains avantages sur le plan de l'efficacité

trative efficiency. But this efficiency is gained at the cost of placing the executive beyond the control of congress and of the electorate for the full period between presidential elections. By contrast, a Prime Minister enjoys less liberty in the selection of his Cabinet and his ministers enjoy no such immunity in the performance of their duties. Ministers are normally selected from Parliament and generally are, as a group, representative of the country, geographically and socially. In addition to their executive responsibilities they have duties in the House where they face constant questioning on their performance, and at election time they must defend their record before the electorate.

As a result, the parliamentary system in our view makes the legislative and executive branches more responsive to the wishes of the people. Through the practices of responsible government they are also more at harmony with each other, and this is also of importance to the public in promoting effective government. While our system has not operated faultlessly, it has usually provided the means whereby the public will has been turned into governmental action—and where governments have been turned into oppositions without waiting on the niceties of any constitutional calendar. It has continued to provide the essentials of democracy and yet because of its flexibility has been able to respond to change without disaster or disruption.

Therefore, we would propose the continuation of the parliamentary system in the Constitution of the central government as the best means of achieving the democratic objectives of our Canadian society.

Many of the important aspects of the parliamentary system find their origins in constitutional conventions and not in constitutional documents. Our written Constitution therefore gives a highly inaccurate picture of our system of government. A new constitution should, by contrast, be a more comprehensive and comprehensible document which will present a realistic picture of our institutions and thus enhance public appreciation and understanding of their essential characteristics. This must, however, be achieved without making the Constitution unduly inflexible. Complete clarity of detail, making provision for every eventuality, would destroy the vitality and resilience so characteristic of our existing Constitution.

The Government of Canada has therefore advanced proposals in the area of central institutions which would preserve the essentials of the present system and put them beyond reach of impulsive change. The elements of the central Constitution which have previously been based on convention would be given more specific definition, while leaving room for reasonable modifications to be accommodated when political evolution leads to need for change.

administrative. Mais cette efficacité s'obtient en plaçant l'exécutif à l'abri du contrôle du congrès et des électeurs pendant toute la durée du mandat présidentiel. Le premier ministre, au contraire, ne peut choisir son cabinet aussi librement et ses ministres ne jouissent pas de la même liberté d'action dans l'exercice de leurs fonctions. Ces derniers font généralement partie du parlement et sont habituellement collectivement représentatifs tant sur le plan géographique que sur le plan social. En plus de leurs responsabilités administratives ils doivent s'acquitter de leurs devoirs parlementaires, par exemple en étant constamment interrogés sur leurs activités ministérielles. Enfin, ils doivent défendre leurs politiques devant l'électorat lorsque viennent les élections.

C'est pourquoi nous estimons que dans un système parlementaire, l'exécutif et le législatif sont plus sensibilisés à la volonté des citoyens. Ajoutons que le principe de responsabilité ministérielle tend à rapprocher l'exécutif du législatif, ce qui présente, pour le public, l'avantage de renforcer l'efficacité gouvernementale. Si notre système n'a pas toujours fonctionné parfaitement, il a néanmoins fourni au public les moyens de voir concrétiser ses aspirations en initiatives gouvernementales. Des gouvernements ont aussi été défaits sans que l'opposition ait été obligée de respecter la durée prédéterminée d'un terme d'office. Tout en sauvegardant les éléments essentiels d'une démocratie, ce système a pu, grâce à sa souplesse, s'adapter sans désastre ni révolution à l'évolution de la société. C'est pourquoi nous favorisons le maintien du système parlementaire dans la constitution du gouvernement central puisque c'est le système le plus susceptible de réaliser nos aspirations démocratiques.

Plusieurs éléments importants du système parlementaire trouvent leur origine non pas dans la constitution mais dans les conventions constitutionnelles. Notre constitution écrite ne fournit qu'une idée très incomplète de notre système de gouvernement. Notre nouvelle constitution devrait contrairement à la constitution actuelle, être un document clair et complet qui fournirait une description fidèle de notre système de gouvernement et qui aurait par le fait même une valeur éducative permettant au public de connaître et d'apprécier les caractéristiques essentielles de nos institutions politiques. En ce faisant, il faudra cependant éviter tout excès de rigidité. Toute tentative de prévoir tous les détails et de parer à toute éventualité priverait notre constitution de la vigueur et de la souplesse qui la caractérisent actuellement.

Le gouvernement du Canada a donc élaboré des propositions touchant les institutions du gouvernement central. Ces propositions visent à préserver les aspects essentiels du régime actuel et à les mettre à l'abri de toute modification irréfléchie. Les éléments de la constitution du gouvernement du Canada qui auparavant étaient fondés sur les conventions constitutionnelles seront précisés tout en gardant la possibilité de faire dans l'avenir les modifications qui seront requises pour répondre aux nouvelles aspirations de la population et à l'évolution politique du pays.

In this process of definition, we have proposed setting forth in the Constitution the relationships between the Head of State, the Governor General, the Prime Minister, the Privy Council, the Cabinet, and the Houses of Parliament. The conditions and means by which the Governor General, the Prime Minister and the Ministers assume and leave office would be defined for the first time. (Indeed, the very mention in the Constitution of the office of Prime Minister and of the Cabinet would be an innovation, as one may at present look in vain for any constitutional reference to them.) The principles of responsible government—including the requirement that every minister be or become a member of one of the Houses of Parliament, and that a ministry can survive only so long as it enjoys the confidence of the House of Commons—are also spelled out in our constitutional proposals. At the same time we would maintain those provisions which ensure representative government: the requirement of an annual session of Parliament, of universal suffrage in election of the House of Commons, and of elections at least once every five years. These are essential to the preservation of the democratic rights of all Canadians.

By these means, then, we have maintained and expanded upon the principles of the existing Constitution of the Government of Canada, in order to ensure that it will be democratic both in form and in substance.

We have also examined the existing Constitution to see if the institutions of the central government adequately reflect the equally important principles of federalism. We have given particular attention to the Senate and the Supreme Court: the former because it was originally designed in part to protect regional interests, the latter because it is the final interpreter of the Constitution whose decisions frequently affect both federal and provincial interests. As the Supreme Court will be discussed in a later section, consideration will first be focused on the Senate.

The Senate

In *Federalism for the Future* the Government of Canada suggested that the role and the powers of the Senate should be reviewed. We felt that it could be reconstituted to enable it to play a more vital role in reflecting the federal character of our country. We also felt that if the role and the powers of the Senate were to be changed, we should consider changes in the method of appointment to that body.

An important feature of federal systems is the provision for an Upper House in which the constituent states or provinces are represented, either on the basis of equality or in a manner which takes into account some principle of equitable balance among the regions. In other major federal systems such as the United States, Australia, Federal Republic of Germany, Switz-

Afin de procéder à la définition des principaux éléments, nous proposons de décrire dans la Constitution la relation qui existe entre le Chef d'État, le Gouverneur général, le Premier ministre, le Conseil privé, le Cabinet et les deux Chambres du Parlement. Les conditions et moyens par lesquels le Gouverneur général, le Premier ministre et les ministres assument et quittent leurs postes seraient précisés pour la première fois. (Le fait même de mentionner le Premier ministre ou le Cabinet dans la Constitution serait déjà une innovation, car à l'heure actuelle on chercherait en vain dans la présente Constitution une référence quelconque à ces éléments essentiels du gouvernement central). Nos propositions décrivent également le principe de responsabilité ministérielle, notamment l'obligation pour chaque ministre d'être ou de devenir membre de l'une ou de l'autre des deux chambres, et l'obligation de tout gouvernement de conserver la confiance de la chambre des communes. En même temps nous proposons de conserver les dispositions qui garantissent le caractère représentatif du gouvernement c'est-à-dire les sessions du Parlement, les élections au suffrage universel des membres de la Chambre des communes et la tenue d'élections générales au moins tous les cinq ans. Ces éléments sont essentiels à la protection des droits démocratiques des Canadiens.

C'est donc ainsi que nous avons voulu conserver et développer les principes de la constitution actuelle du gouvernement du Canada, afin d'assurer qu'elle soit bien démocratique tant dans sa forme que dans son fond.

Nous avons également étudié la Constitution actuelle pour voir si les institutions du gouvernement central sont bien conformes aux principes tout aussi importants du fédéralisme. Nous avons porté une attention particulière au Sénat et à la Cour suprême. Le premier parce que à son origine il fut conçu en partie pour sauvegarder les intérêts régionaux; la seconde, à cause de son rôle d'interprète de la Constitution et parce que ses décisions affectent souvent les intérêts fédéraux et provinciaux. La Cour suprême faisant l'objet d'une autre section, nous traiterons ici du Sénat.

Le Sénat

Dans *Le Fédéralisme et l'avenir*, le gouvernement du Canada proposait que le rôle et les pouvoirs du Sénat soient révisés. Il nous semblait que le Sénat devait être réformé pour lui permettre de jouer un rôle vital en reflétant véritablement le caractère fédéral du Canada. Nous pensions également qu'une modification du rôle et des pouvoirs du Sénat pourrait s'accompagner d'une modification de la méthode de nomination des membres de cette Chambre.

Une caractéristique importante des régimes fédéraux est l'existence d'une Chambre haute dans laquelle les États-membres de la fédération ou les provinces sont représentés soit sur une base égalitaire, soit sur une base proportionnelle équitable. Dans les autres principaux régimes fédéraux (e.g. États-Unis, Australie, Allemagne, Suisse et Indes) la représentation

erland and India, representation is based directly on the constituent unit—that is, the state, canton, or province. In Canada the system is unique, with four divisions of the country—the Maritimes, Quebec, Ontario, and the West—equally represented. Only in the cases of Ontario and Quebec—and now Newfoundland—do the divisions coincide with provincial boundaries.

Various reasons have been put forward to explain why the Canadian Senate has not functioned more effectively as an institution of federalism in which regional interests are more positively and clearly voiced. It is often said that the regions have other and more effective means of protection and expression open to them—the power and influence of their own provincial governments, the courts if the legal rights of the provincial legislatures are infringed, the ballot box if the interests of the people of the provinces or region are imperilled or neglected by federal policy, and the practice of giving representation to each province in the Cabinet where possible.

In other federal systems previously mentioned, the political divisions or regions participate in an organ of the central government. The members of these upper chambers are selected by direct appointment by the political subdivisions, or by direct or indirect election. Terms of office are generally for six years or at the discretion of the state or provincial government. The Canadian system, on the other hand, is doubly unique in providing only for federal appointment and for life-tenure (or now, tenure until age seventy-five).

The Government of Canada feels that the Senate should be reorganized to provide for the expression in it, in a more direct and formal manner than at present, of the interests of the provinces. At the same time, the interests of the country as a whole should continue to find expression in the Senate to maintain there an influence for the unity of Canada.

The Government of Canada would therefore propose a new approach to the organization of the Senate to achieve this end. The Senate could be partly selected by the federal government and partly selected by provincial governments. The method of selection of Senators by the provinces could be by nomination of the provincial governments, acting with or without the approval of their legislatures, depending on the provisions of each provincial constitution. The term of office for Senators could be limited to a specific number of years—perhaps six.

Equitable transitional arrangements would of course be required in respect of those holding Senate appointments at the time these changes come into effect. These arrangements would have to be considered with care, ensuring that no injustice is done while at the same time permitting those changes required in the interests of the Canada of the future.

It may be asked why the Government does not propose an elected Senate. The reason is threefold. One factor is the importance of giving to

est basée directement sur les États-membres (e.g. les États, les Cantons, les provinces). Le régime canadien, en vertu duquel quatre régions—les Maritimes, le Québec, l'Ontario, et l'Ouest—sont représentées sur un pied d'égalité, est absolument unique. Ce n'est que dans les cas de l'Ontario, du Québec et de Terre-Neuve que les régions correspondent à des provinces.

On a tenté d'expliquer de plusieurs façons pourquoi le Sénat canadien n'a pas joui d'un plus grand succès en tant qu'institution fédérale destinée à sauvegarder les intérêts régionaux. Les uns soutiennent que les régions disposent d'autres moyens plus efficaces pour protéger leurs intérêts. On cite par exemple l'importance et l'influence des gouvernements provinciaux, le recours aux tribunaux lorsque les compétences des législatures sont violées, la tenue d'élections lorsque les intérêts d'une province ou d'une région sont menacés ou négligés par le gouvernement fédéral, et enfin la coutume d'assurer autant que possible la représentation de chaque province au sein du Cabinet.

Dans les autres régimes fédéraux dont nous avons parlé, les États-membres jouent un rôle au sein de l'une des institutions du gouvernement central et participent à la composition de celle-ci. Les membres des Chambres hautes sont soit nommés directement par les États-membres, soit élus directement ou indirectement. La durée du mandat est généralement de six ans, ou laissée à la discrétion de l'État ou du gouvernement provincial. Seul le régime canadien confère au gouvernement central le pouvoir de nommer les membres de la Chambre haute et prévoit des mandats à vie (sauf la nouvelle retraite obligatoire à l'âge de 75 ans).

Le gouvernement du Canada est d'avis qu'il y a lieu de réorganiser le Sénat de façon à ce que les intérêts des provinces et des régions y soient plus formellement et mieux représentés. En même temps les intérêts du pays pris dans son ensemble devraient aussi continuer d'y être représentés afin que le Sénat puisse contribuer à maintenir et à développer un sens d'unité canadienne.

Le gouvernement du Canada propose donc une nouvelle façon d'aborder la composition du Sénat. Les Sénateurs pourraient être choisis en partie par le gouvernement central et en partie par les gouvernements provinciaux. La sélection des Sénateurs par les provinces pourrait être laissée aux gouvernements provinciaux, sujet ou non à l'approbation de la législature, suivant les dispositions des constitutions provinciales. Le mandat des Sénateurs pourrait être limité à un nombre fixe d'années, six par exemple. Il faudrait évidemment adopter des dispositions transitoires équitables à l'égard de ceux qui seraient membres du Sénat à l'époque où cette réforme serait mise en vigueur. Ces dispositions transitoires devraient assurer qu'aucune injustice n'est commise tout en permettant cependant de procéder aux modifications désirées pour le meilleur avenir du Canada.

Certains pourront se demander pourquoi le gouvernement du Canada ne propose pas un Sénat dont les membres seraient élus. Il existe trois raisons.

the provincial governments themselves a means of naming people who could give direct and clear expression to the views and interests of the provinces, with such appointments being for a limited term to ensure that their holders are responsive to major changes in provincial attitudes. A second factor relates to our parliamentary system. In the present Canadian Constitution, as in those of other federal states, a veto in the Upper House is not regarded as a non-confidence vote. The Government is therefore not defeated if its measures are rejected in the Upper House. In Canada the federal Cabinet should continue to be responsible only to the House of Commons—the body elected directly by the people on a basis of representation by population. If both Houses were elected, it would be difficult to maintain this distinction in authority. Each would claim to represent directly the views of the people in different ways, and new uncertainties could creep into our system with consequent harm to the effectiveness of government. The third factor relates to the desirability of being able to name particular types of people to the Senate to help it meet special powers and responsibilities we propose for it.

A revised Senate should be able to deal with the same range of matters as it now does, but provision would have to be made that in the general legislative process the Senate's rejection of a bill will be overcome by further action of the House of Commons acting in accordance with specific procedures to be set out in the Constitution.

We feel, however, that a reconstituted Senate should have certain special powers flowing from its role as an important institution of federalism. It should have a new jurisdiction to approve nominations by the federal government of judges of the Supreme Court of Canada, ambassadors and heads of cultural agencies. For the same reason it should be considered to have a special responsibility in dealing with legislative measures concerning official languages and human rights. In these matters of special concern to the Senate, its powers should not be subject to procedures which would allow the House of Commons to override its decisions.

In our view such a system would provide the best balance between the principles of responsible and representative government and the need in a federal state for the adequate protection of regional and cultural interests.

There has been no review since Confederation of the basis of distribution of membership in the Senate as among the various regions and provinces of Canada. Yet the original concept was altered to some extent at the time Newfoundland joined Canada. The Government of Canada would therefore also suggest a review of the distribution of Senate membership.

La première est l'importance de donner aux gouvernements provinciaux la possibilité de nommer eux-mêmes les personnes qui exprimeront les vues et représenteront les intérêts des provinces. Ces nominations seraient pour une durée limitée afin de permettre aux personnes nommées d'être sensibles aux changements d'attitudes dans leur province. Une deuxième raison porte sur la nature de notre régime parlementaire. Selon la Constitution du Canada, ainsi que selon celles des autres fédérations dont nous avons déjà parlé, le veto de la Chambre haute n'est pas considéré comme une expression de manque de confiance. Il en résulte que le gouvernement ne tombe pas lorsqu'un de ses projets de loi est rejeté par cette chambre. Nous considérons qu'au Canada le Cabinet doit continuer à être responsable seulement devant la Chambre des communes dont les membres sont élus de façon représentative par la population. Si les deux Chambres étaient élues, il pourrait s'avérer difficile de maintenir la responsabilité ministérielle telle qu'on la conçoit aujourd'hui car chaque chambre prétendrait à sa façon être vraiment représentative. Ceci pourrait créer des difficultés susceptibles de réduire substantiellement l'efficacité du gouvernement. La troisième raison est l'avantage de pouvoir nommer certaines catégories de personnes au Sénat afin que celui-ci puisse exercer les pouvoirs et responsabilités particulières que nous proposons de lui assigner.

Un Sénat réformé devrait être en mesure de traiter des mêmes sujets qui lui incombent présentement. Cependant une disposition devrait prévoir qu'au cas de rejet d'un bill par le Sénat, la mesure législative pourrait être adoptée de nouveau par la Chambre des communes selon une procédure particulière qui serait énoncée dans la Constitution.

Nous croyons, cependant, qu'un Sénat réformé devrait posséder certains pouvoirs spéciaux qui découleraient de son rôle en tant qu'institution importante du fédéralisme canadien. Ainsi le Sénat devrait être en mesure d'approuver les nominations faites par le gouvernement canadien se rapportant aux juges de la Cour suprême du Canada, aux ambassadeurs et aux dirigeants d'organismes culturels. Pour la même raison, le Sénat devrait posséder une responsabilité spéciale vis-à-vis des mesures législatives touchant les langues officielles et les droits de l'homme. Dans ces domaines qui seraient d'un intérêt particulier au Sénat, les pouvoirs du Sénat ne seraient pas assujettis à la suprématie de la Chambre des communes.

Nous pensons qu'une telle formule permettrait un juste équilibre entre les principes de gouvernement responsable et représentatif et la nécessité dans un État fédéral d'assurer une protection adéquate aux divers intérêts régionaux et culturels.

Les critères de distribution des sièges au Sénat entre les diverses régions et provinces du pays n'ont pas été révisés depuis la Confédération. De plus le concept original de distribution fut en quelque sorte modifié par l'entrée de Terre-Neuve dans la Confédération. Le gouvernement du Canada désire donc proposer l'examen des critères qui déterminent la distribution des sièges au Sénat.

For a revised Senate, we would hope and expect that the Government of Canada and the governments of the provinces would engage in healthy competition to ensure that the best men available are appointed to represent their points of view and to discharge the special responsibilities the Senate would have. In this way it may be possible to develop in the Senate a strong instrument of federalism, in which there will be effective expression of the interests of all citizens—both their interests as Canadians and their interests as residents of particular regions.

The Constitutions of the Provinces

The institutions of provincial government also form part of the system of government for Canada—a system which should continue to be both democratic and federal in nature. Each of these requirements has special significance for provincial constitutions. For while Canadians normally expect a wide range of provincial discretion and diversity with respect to provincial matters, it may be necessary to consider in what ways this discretion might be qualified to ensure the preservation of the principles of democracy and federalism. Two aspects of provincial constitutions are particularly relevant: those affecting the fundamental and democratic rights of the people, and those determining the form of political institutions.

Democratic and fundamental rights in a federation require respect and protection by both the central and the provincial governments. In recognition of this fact, the Government of Canada has proposed for the Constitution of the central government the inclusion of guarantees with respect to annual sessions of Parliament, universal suffrage, and elections at least once every five years. Care has also been taken to avoid any conflict between the central Constitution and the fundamental rights in the proposed charter of human rights. But provisions of provincial constitutions can equally affect democratic and fundamental rights. In the view of the Government of Canada, these rights should not be subject to abridgement by changes in provincial constitutional arrangements. The maintenance of the balance between the public interest, represented by the various governments in Canada, and the rights of the citizen, should be assured by the fundamental law of the land.

Therefore all governments in Canada should have the constitutional obligation to maintain a system of government which respects these rights that are common to the Canadian people wherever they may be. Whatever discretion may be allowed in the choice of provincial constitutions, it should not include the power to abolish fundamental rights or democratic rights such as those which we have proposed for inclusion in the Constitution of the central government.

Une fois le Sénat réformé, nous voulons espérer et voulons croire que le gouvernement du Canada et les gouvernements des provinces se livreraient à une saine concurrence afin d'envoyer au Sénat les personnes les plus compétentes à exprimer les points de vues qu'elles représentent permettant ainsi au Sénat de s'acquitter des responsabilités qui lui auront été confiées. Ainsi, il sera peut-être possible de transformer le Sénat en un instrument efficace du fédéralisme, instrument au sein duquel les intérêts de tous les citoyens, en tant que Canadiens et en tant que ressortissants de régions diverses, pourront se faire valoir.

Les constitutions provinciales

Les institutions des gouvernements provinciaux font également partie de notre système de gouvernement, système que nous voulons à la fois démocratique et fédéral. Ces deux principes touchent directement les constitutions provinciales. Même si les Canadiens s'attendent à ce que les provinces disposent d'une large discrétion quant à leurs institutions, il est peut-être nécessaire de se demander dans quelle mesure cette discrétion doit être limitée afin de sauvegarder les principes de la démocratie et du fédéralisme. Nous pensons tout spécialement à deux aspects des constitutions provinciales: les droits fondamentaux et démocratiques et la forme des institutions politiques provinciales.

Dans un État fédéral les droits fondamentaux et démocratiques doivent être respectés et protégés à la fois par le gouvernement central et par les gouvernements provinciaux. C'est dans cette optique que le gouvernement du Canada a proposé l'inclusion dans sa propre constitution de dispositions garantissant une session annuelle du Parlement, le suffrage universel et la tenue d'élections au moins tous les cinq ans. Nous avons également soigneusement évité tout conflit entre la constitution du gouvernement central et les droits fondamentaux incorporés dans le projet de charte des droits de l'homme. Mais les dispositions des constitutions provinciales peuvent également avoir des répercussions quant aux droits fondamentaux et démocratiques du citoyen. Le gouvernement du Canada est d'avis que ces droits doivent être mis à l'abri de tout changement éventuel des constitutions provinciales. La loi fondamentale du pays doit garantir le maintien d'un équilibre entre l'intérêt public, tel que représenté par les divers gouvernements du Canada, et les droits du citoyen.

Tous les gouvernements au Canada devraient donc être obligés par la Constitution à maintenir un système de gouvernement qui respecte les droits que possèdent tous les citoyens quel que soit leur lieu de résidence. La discrétion accordée aux provinces quant à leur constitution ne doit pas inclure le pouvoir d'être en mesure d'abolir les droits fondamentaux ou les droits démocratiques que nous proposons d'inclure dans la constitution du gouvernement du Canada.

The institutions of provincial government also have an important relevance to the preservation of the federal structure.

The Government of Canada recognizes that the form of provincial political institutions is primarily the individual responsibility of each province. But this question of common interest should, in the light of its importance and possible consequences for the whole of the federation, be studied jointly by all governments. Is it preferable to allow complete discretion in choice of institutions, or to have some basic similarity in the forms of government within Canada? This is the question with which we will have to deal.

There are four alternative approaches which a new Constitution of Canada could take with respect to provincial constitutions.

The first possibility would be to give the provinces full and complete jurisdiction over the form of their government. If the provinces so decided they could then exercise this jurisdiction in a way which could result in a system of quite dissimilar political institutions. Thus the institutions could vary between the two orders of government and from one province to another.

The second possibility would be to perpetuate in the new Constitution the existing situation. Each province would have the power to amend its constitution except as regards the office of the representative of the Crown.

The third possibility would be to enumerate in the Constitution of Canada the fundamental elements of the existing institutions which each provincial constitution should retain.

The final possibility would be to include in the Constitution of Canada a provision to the effect that the political institutions of all governments should be similar and that no province could unilaterally amend its internal constitution.

The second possibility appears to the Government of Canada to be the best. Each province should continue to have the power to amend its internal constitution, while retaining the office of the representative of the Crown within the provincial government. This formula has produced sound results in the past and the Canadian Government believes that it should continue in the new Constitution. While allowing a wide range of provincial discretion in the choice of provincial institutions, it avoids the possibility of complete diversity and heterogeneity of government systems under which Canadians must live.

Too great a diversity of systems could seriously endanger the working of our federation since an important factor uniting citizens of all provinces is their common understanding of each other's political institutions. Too great a diversity between federal and provincial institutions would create major barriers in understanding and function, introducing an additional

Les institutions des gouvernements provinciaux influencent également la structure fédérale de notre système de gouvernement.

Le gouvernement du Canada reconnaît que la forme des institutions politiques provinciales est d'abord la responsabilité individuelle de chaque province. Cette question d'intérêt commun devrait quand même, vu son importance et ses conséquences possibles pour l'ensemble de la fédération, être étudiée conjointement par tous les gouvernements. Est-il préférable d'accorder aux provinces une discrétion absolue dans le choix de leurs institutions ou faut-il tendre à une certaine similitude entre les divers gouvernements au Canada? C'est à cette question que nous devons répondre.

Il existe quatre possibilités quant aux dispositions que la nouvelle Constitution du Canada pourrait contenir au sujet des constitutions provinciales.

La première possibilité serait de conférer aux provinces pleine et entière juridiction sur la forme de leur gouvernement. Si les provinces décidaient d'exercer cette juridiction, il pourrait en résulter un système d'institutions politiques tout à fait hétérogènes. Ainsi, les institutions pourraient varier entre les deux ordres de gouvernement et également d'une province à l'autre.

La deuxième possibilité serait de perpétuer dans la nouvelle Constitution la situation qui prévaut actuellement. Chaque province serait en mesure de modifier sa constitution sauf en ce qui concerne le représentant de la Couronne auprès du gouvernement provincial.

La troisième possibilité consisterait à énumérer dans la Constitution du Canada les éléments fondamentaux des institutions actuelles que chacune des constitutions provinciales devrait retenir.

La dernière possibilité serait d'inclure dans la Constitution du Canada une disposition à l'effet que les institutions politiques de tous les gouvernements devront être semblables et qu'aucune province ne pourra modifier sa constitution interne unilatéralement.

La deuxième possibilité apparaît au gouvernement canadien être la meilleure. Les provinces devraient continuer à posséder le pouvoir d'amender leur constitution interne tout en maintenant cependant un poste pour le représentant de la Couronne auprès des gouvernements provinciaux. Cette formule a donné d'excellents résultats dans le passé et le gouvernement du Canada estime qu'elle devrait être perpétuée dans la nouvelle Constitution. Elle laisse aux provinces une large mesure de discrétion quant au choix de leurs institutions politiques, tout en écartant la possibilité de soumettre les Canadiens à des régimes de gouvernement complètement diversiformes et hétérogènes.

Une trop grande diversité dans les formes de gouvernement pourrait nuire au bon fonctionnement de notre système fédéral puisqu'un des liens qui unissent les Canadiens est leur compréhension commune de leurs institutions politiques. Une trop grande diversité nuirait à cette compréhension et pourrait devenir une source additionnelle de difficultés dans le domaine

source of difficulty in federal-provincial relations. Such developments could thus seriously weaken the principle of federalism which we wish to preserve among the objectives of our Constitution. If we may learn from the experience of others, it is worthwhile noting in addition that in other successful federations such as the United States, Australia, and Switzerland, the component states or cantons all have very similar political institutions.

To further the objectives of democracy and federalism, therefore, we have proposed the recognition of democratic and fundamental rights, and at least some measure of similarity, in all provincial constitutions.

The Supreme Court of Canada

Any state which seeks to guarantee the basic rights of its citizens against interference by governments recognizes the supremacy of the Constitution. This principle is doubly significant in a federal state where each government must be kept within the bounds of its own authority.

The supremacy of the Constitution implies the existence of some agency which is capable of deciding what the Constitution means and when it has been infringed. If the people are to rest assured of the maintenance of the principles of the Constitution, they must rely on some such agency to enforce its provisions. It is our tradition—one which the Government of Canada would expect to see preserved—that the courts perform this important function. Because of its position as the final appellate body in Canada, the Supreme Court is of particular importance in the enforcement of constitutional supremacy.

In *Federalism for the Future* the Government of Canada recognized the significance of the Supreme Court as an institution of federalism, and proposed its consideration in any review of the Constitution. It was suggested that three fundamental principles should underlie any discussion of the Supreme Court: first, the need for a body to settle jurisdictional conflicts and uncertainties in the federal system; secondly, the need for such a body to retain a judicial character; and thirdly, the fundamental requirement for an independent judiciary.

Within this framework considerable study has been given to the history of the Supreme Court of Canada, its current structure and role, and areas where improvements might be considered. This study has been made, not only in a functional context but also in a more theoretical context, particularly with reference to the experience of other federal states. Such study tended to reveal the overriding importance of Canada's particular history and requirements in this area.

des relations fédérales-provinciales. Un tel développement pourrait affaiblir sérieusement le principe du fédéralisme que nous désirons préserver comme un des objectifs de notre Constitution. De plus, si nous examinons l'expérience d'autres fédérations qui semblent être des réussites comme celle des États-Unis, de l'Australie et de la Suisse, il est à remarquer que tous leurs États-membres ont des institutions politiques très semblables.

Afin de promouvoir les objectifs de la démocratie et du fédéralisme, nous avons donc proposé la reconnaissance des droits fondamentaux et démocratiques et le maintien d'une certaine similitude dans les constitutions provinciales.

Le Cour suprême du Canada

Tout État qui désire garantir les droits fondamentaux de ses citoyens et les protéger de toute ingérence gouvernementale reconnaît la suprématie de la Constitution. Ce principe est d'autant plus important dans un État fédéral dans lequel il faut s'assurer que chaque gouvernement agit dans les limites de ses compétences.

La suprématie de la Constitution implique l'existence d'un organisme qui puisse interpréter la Constitution et juger si elle a été ou non violée. Si le peuple doit avoir l'assurance que les principes de la Constitution sont respectés, il est important qu'il puisse se fier à l'organisme chargé de faire respecter la Constitution. Par tradition, et c'est une tradition que le gouvernement du Canada souhaite conserver, ce sont les tribunaux qui assument au Canada cette importante fonction de contrôle. Étant donné qu'elle constitue le tribunal de dernière instance au Canada, la Cour suprême a donc un rôle très important à jouer pour faire respecter la suprématie de la Constitution.

Dans *Le Fédéralisme et l'avenir*, le gouvernement du Canada a reconnu l'importance de la Cour suprême dans le fonctionnement du fédéralisme et a proposé qu'elle fasse l'objet d'une étude dans le cadre de la révision de la Constitution. Il fut suggéré que trois principes fondamentaux président à toute discussion de la Cour suprême. D'abord reconnaître la nécessité dans tout système fédéral d'un organisme chargé de régler les conflits de compétence entre les deux ordres de gouvernement. Deuxièmement, qu'un tel organisme conserve un caractère judiciaire. Enfin, la nécessité que cet organisme judiciaire soit indépendant.

En tenant compte de ces trois principes fondamentaux, on procéda à étudier l'histoire de la Cour suprême du Canada, ses structures actuelles, son rôle et les domaines où des améliorations pourraient être considérées. Cette étude fut faite non seulement dans un contexte pratique mais également dans un contexte théorique en se référant par exemple à l'expérience des autres États fédéraux. Cette étude a contribué à faire ressortir à quel point l'histoire et les exigences du Canada dans ce domaine sont uniques.

The basic principles enunciated in *Federalism for the Future* would appear to be generally acceptable as points of departure. The application of these principles falls in three main areas: the structure of the ultimate tribunal in our federal system; the jurisdiction of that tribunal; and the manner of selecting the members of the tribunal.

The first question that naturally arises relates to the means for providing the structure of the Court. At present the Constitution makes no provision for a Supreme Court other than to give to Parliament a power to establish one and to define its jurisdiction. The structure and jurisdiction of the Court are therefore provided by legislative act of the central government. The Government of Canada feels that it would now be more appropriate that the Constitution itself provide for the existence, the appointment and tenure of judges, and the major powers of the Supreme Court. This would be more consistent with the Court's role as the final interpreter of the Constitution of a federal state.

The structure of the Court also raises a problem as to the size of its membership. In considering this matter the Government of Canada, while not wishing to foreclose the issue, has been guided by two objectives: first, to ensure that various interests (defined by legal system and region) are represented; and secondly, to ensure that the Court is of a sufficient size to allow it adequately to handle the work load imposed upon it without at the same time becoming unwieldy. Consequently, we have proposed that the current size of the Bench of the Supreme Court of Canada, nine judges, be retained at least for the present.

As to the jurisdiction of the Court, two main theses have been advanced in various quarters. The first is that there should be a constitutional court dealing only with constitutional matters on appeal from all courts in Canada. This thesis has as its corollary that there would be a federal appeal court to deal with other matters on appeal, more particularly questions of strictly federal law and, possibly, matters of provincial law. The second thesis is that the ultimate tribunal should have a complete or integral jurisdiction so that constitutional questions could be dealt with in the normal course of litigation and in the context of all the relevant circumstances including those relating to the other legal questions that almost always are involved in such matters.

The Government of Canada has felt that a body of integral jurisdiction would be more in keeping with our traditions and with a sound appreciation of how our law works in practice. Artificial divisions in the interpretative process would not assist in the sound development of constitutional law. This is not to say that the Government has rejected the possibility of some flexible structures within the Court that would provide, such as at present, for a panel to hear civil law cases or for a panel to hear common law or federal law questions but this could be worked out within the Court in relation to the exigencies as they may arise.

Les principes fondamentaux formulés dans *Le Fédéralisme et l'avenir* semblent constituer un point de départ acceptable. L'application de ces principes porte plus particulièrement sur trois questions: la structure du tribunal de dernière instance dans notre État fédéral, la juridiction de ce tribunal et sa composition.

La première question qui se pose touche la façon d'établir les structures de la Cour. La Constitution actuelle ne contient aucune disposition à l'égard de la Cour suprême si ce n'est qu'elle accorde au Parlement du Canada le pouvoir d'établir une cour générale d'appel et de déterminer sa juridiction. La structure et la juridiction de la Cour découlent donc d'une loi fédérale. Le gouvernement du Canada estime qu'il serait maintenant approprié que la Constitution elle-même prévoie l'existence et les principaux pouvoirs de la Cour suprême et régisse la nomination de ses juges et la durée de leurs fonctions. Ceci serait plus conforme au rôle de la Cour suprême en tant qu'interprète de dernière instance de la Constitution d'un État fédéral.

La structure de la Cour soulève aussi une autre difficulté quant au nombre de ses membres. En étudiant cette question le gouvernement du Canada, tout en s'abstenant de porter un jugement définitif, a tenu compte de deux objectifs: faire en sorte que les divers intérêts, tant juridiques que régionaux, soient représentés et, deuxièmement, s'assurer que la dimension de la Cour lui permettrait de s'acquitter adéquatement de ses lourdes tâches sans pour cela devenir trop difficile à manier. Par conséquent, nous avons proposé, du moins pour l'immédiat, que le nombre actuel des membres de la Cour, soit neuf juges, soit maintenu.

En ce qui concerne la juridiction de la Cour, deux écoles de pensée prévalent. Les tenants de la première école soutiennent qu'il devrait y avoir une cour constitutionnelle qui ne traiterait que des questions constitutionnelles en appel. Comme corollaire à cette proposition, il y aurait en plus une cour fédérale d'appel pour entendre les appels dans les autres branches du droit, en particulier les questions qui relèvent strictement du domaine fédéral et, peut-être, celles qui relèvent de la compétence des provinces. La seconde école de pensée favorise un tribunal de dernière instance ayant une juridiction complète ou générale pouvant entendre tous les appels y compris ceux portant sur des questions constitutionnelles. Les questions de droit constitutionnel seraient alors traitées en tenant compte de toutes les circonstances pertinentes, y compris celles qui n'appartiennent pas au droit constitutionnel.

Le gouvernement du Canada est d'avis qu'un organisme ayant une juridiction générale serait plus conforme à nos traditions et serait plus de nature à saisir comment nos lois sont appliquées en pratique. Le cloisonnement des diverses branches du droit ne favoriserait pas le développement du droit constitutionnel. Cela ne signifie pas que le gouvernement ait rejeté la possibilité de doter la Cour de structures souples qui lui permettraient, comme c'est le cas à l'heure actuelle, de former des chambres pour entendre des questions de droit civil, de droit commun ou de législation fédérale. Mais ces chambres devraient plutôt être établies par la Cour elle-même, selon les besoins.

If provision is to be made in the Constitution for the Court, it would also be necessary to consider how far its jurisdiction should be defined by that document. It is typical of several federal states that their final appellate tribunal has certain powers guaranteed to it by the Constitution, and the remainder are provided by enactment of the national legislature. We would propose a similar system for the Supreme Court of Canada. The Constitution could provide that the Court would enjoy ultimate appellate jurisdiction in any proceeding in which a constitutional issue is raised. This would preserve, free from legislative interference, the most essential function of a final court in a federal state—the power to review the validity of legislative or other acts of all governments. With this function preserved by the Constitution, the Court's other appellate and advisory jurisdiction could be defined by Parliament.

In considering the manner of selection of the members of the Court, the Government of Canada has been concerned that this body must exercise a judicial, not an arbitral, function. Judges should not be regarded as representatives of several different governments which could conceivably be allowed to appoint them. For this reason, a single system of appointment is to be preferred. It is recognized, however, that to ensure continued confidence in the Court it would be preferable that there be some form of participation on behalf of the provinces in the appointing process. It is therefore proposed that nominations of potential appointees be submitted by the federal government to the Senate for approval. If the proposals for the revision of the Senate are adopted, provincial viewpoints could be effectively expressed by this means. This system would not, of course, apply to those who were already members of the Court at such time as it might be reconstituted under the Constitution and with a new system of appointment.

In these proposals for the structure, jurisdiction, and appointment of the Supreme Court, the Government of Canada has attempted to achieve a balance between conceptual form and practical function. In our view such a balance is required to make the Court a truly effective guardian of the Constitution and the rights of Canadians.

Other Aspects of the Judicial System

As in the present Constitution, Parliament should continue to have the authority to establish and define the jurisdiction of other federal courts for the administration of federal laws where required. Constitutional provisions respecting the appointment, tenure, and independence of judges should be clearly extended to cover such courts.

At the same time, it is assumed that the provincial courts would continue to administer provincial laws and many federal laws. These courts are

Si la Constitution doit contenir des dispositions établissant la Cour suprême, il sera aussi nécessaire d'y déterminer comment sa juridiction doit être définie. C'est souvent le cas dans plusieurs États fédéraux de garantir dans la Constitution certains des pouvoirs que le tribunal de dernière instance possède. Les autres pouvoirs sont conférés par des lois de la législature fédérale. Nous aimerions proposer une formule semblable pour la Cour suprême du Canada. La Constitution pourrait prévoir que la Cour aura entière juridiction sur tout appel dans lequel est soulevée une question constitutionnelle. Une telle mesure protégerait ou mettrait à l'abri de toute ingérence législative, la fonction primordiale d'une Cour suprême dans un État fédéral, c'est-à-dire le contrôle de la constitutionnalité de toute mesure législative ou autre des gouvernements. Si la Constitution protégeait cette fonction de la Cour, ses autres attributions, tant dans le domaine des appels que des référés judiciaires, pourraient être définies par le Parlement du Canada.

En étudiant le mode de sélection des juges de la Cour suprême, le gouvernement du Canada s'est préoccupé que cet organisme demeure un tribunal judiciaire et ne devienne pas un tribunal d'arbitrage. Les juges de cette Cour ne devraient pas être vus comme les représentants des divers gouvernements qui pourraient les nommer. C'est pour cette raison qu'il est préférable que le pouvoir de nomination ne soit pas partagé entre les deux ordres de gouvernement. Il est admis, cependant, qu'afin d'assurer pleine confiance en la Cour, il serait préférable que les provinces participent d'une façon ou d'une autre au procédé de nomination. Le gouvernement canadien propose donc que les nominations des futurs juges de la Cour suprême soient soumises par le gouvernement fédéral au Sénat pour approbation. Si les propositions portant sur la réforme du Sénat sont acceptées, le point de vue provincial pourrait ainsi être exprimé. Cette formule ne s'appliquerait pas évidemment aux juges qui siègent déjà sur le banc de la Cour suprême.

En formulant ces propositions sur la structure, la juridiction et la composition de la Cour suprême, le gouvernement du Canada s'est efforcé de réaliser un équilibre entre la conception théorique et les fonctions pratiques de la Cour suprême du Canada. A notre avis, un tel équilibre est essentiel si l'on veut que la Cour soit le gardien efficace de la Constitution et des droits des Canadiens.

Autres aspects du système judiciaire

Tout comme dans la Constitution actuelle, le Parlement du Canada devrait continuer à avoir le pouvoir d'établir et de déterminer la juridiction des autres cours fédérales pour l'application des lois fédérales, lorsque la chose est nécessaire. Des dispositions de la Constitution devraient aussi prévoir la nomination, le terme d'office et l'indépendance des juges de ces cours.

En même temps, nous prenons pour acquis que les cours provinciales continueraient de veiller à l'application des lois provinciales et à la plupart

created and their basic jurisdiction defined by the provinces, whereas the Governor in Council appoints their judges. As an integrated judicial system administering both federal and provincial laws, this structure has served well the particular needs of Canada. We do not at this time propose any change in the structure, jurisdiction, or method of appointment of judges of these courts.

Other Proposals

We have endeavoured here to explain our proposals for those parts of the Constitution which we feel most closely affect the individual in his relationship to the state. The protection of his fundamental rights, his ability to participate in democratic processes, the maintenance of institutions which will properly reflect his interests in both orders of government, his ultimate protection by the courts—all these matters have been touched upon.

This should not, however, be taken as a complete picture of our constitutional position. While we have felt that consideration of matters most vitally affecting the interests of the people should precede consideration of those matters more involved with the rights of governments, we are nevertheless committed to a total review of the Constitution. As work progresses the Government of Canada will, therefore, be advancing further proposals from time to time for consideration by other governments and by the people of Canada.

des lois fédérales. Les provinces créent ces cours et délimitent leur juridiction, tandis que le Gouverneur en Conseil en nomme les juges. Ce système judiciaire unifié, chargé d'appliquer tant les lois fédérales que les lois provinciales, a bien répondu aux besoins du Canada. Nous ne proposons donc à ce moment-ci aucun changement dans la structure ou la juridiction de ces cours provinciales ou dans la façon dont leurs juges sont nommés.

Autres propositions

Nous avons tenté d'exposer dans cette brochure nos propositions concernant les parties de la Constitution qui, à notre avis, touchent de plus près l'individu dans ses relations avec l'État. C'est pourquoi nous avons traité de la protection de ses droits fondamentaux, de sa faculté de participer à la démocratie, du maintien d'institutions qui reflèteront de façon adéquate ses intérêts auprès des deux ordres de gouvernement, et de sa protection devant les cours de justice.

Toutefois, on ne devrait pas en conclure que c'est là la version finale de la position constitutionnelle du gouvernement canadien. Même si nous croyons qu'il faut s'attaquer aux questions qui touchent directement les individus avant d'entreprendre l'étude des droits des gouvernements, il reste que nous nous sommes engagés à procéder à une révision complète de toute la Constitution. Au fur et à mesure que progresseront nos travaux, nous nous proposons donc d'énoncer des propositions additionnelles qui seront soumises à l'examen des autres gouvernements et du peuple canadien.

PROPOSITIONS

INTRODUCTION

The Government of Canada has submitted the following propositions for the consideration of the provinces, through the Continuing Committee of Officials on the Constitution established by the Constitutional Conference in February 1968.

These propositions have been submitted as part of an approach to constitutional review which would involve a systematic, logical, and complete examination of the Constitution. For this reason the Government of Canada has first submitted propositions on subjects which are fundamental to the whole of the Constitution—the objectives of Confederation and principles on which the Constitution should be based, fundamental rights, and the institutions of the central and provincial governments including the judiciary. The Government has not yet completed its consideration of propositions in a number of important areas such as the distribution of powers and the relationships between governments within the federal system. When consideration of those areas has been completed, further propositions will be submitted.

The propositions submitted by the Government of Canada, like those of other governments, are for discussion purposes only and are in no sense final. Nor are they intended as proposed drafts of constitutional articles. Propositions submitted may be withdrawn, altered or replaced as discussions continue. The federal propositions are published at this time for the information of the people of Canada and for their consideration and comment.

PROPOSITIONS

INTRODUCTION

Le gouvernement du Canada a soumis les propositions suivantes à l'attention des provinces par l'entremise du Comité permanent des fonctionnaires sur la Constitution, établi par la Conférence constitutionnelle en février 1968.

La présentation de ces propositions s'inscrit dans la ligne de conduite prévue pour aborder la revue de la Constitution dont tous les aspects feront l'objet d'un examen systématique et logique. C'est dans cet esprit que le gouvernement du Canada a tout d'abord présenté des propositions sur des sujets fondamentaux qui touchent à l'ensemble de la Constitution—les objectifs de la Constitution et les principes sur lesquels cette dernière devrait reposer, les droits fondamentaux, et les institutions des gouvernements central et provinciaux, notamment l'appareil judiciaire. Le gouvernement n'a pas encore terminé l'examen des propositions dans un bon nombre de secteurs importants, en ce qui a trait, par exemple, à la répartition des pouvoirs et aux relations intergouvernementales au sein du régime fédéral. Une fois cet examen terminé, de nouvelles propositions seront présentées.

Les propositions soumises par le gouvernement du Canada, comme celles des autres gouvernements, servent uniquement aux fins des échanges de vues et ne sauraient être considérées comme définitives. Leur objet n'est pas davantage de constituer un ensemble d'avant-projets à l'égard des articles constitutionnels. Au fur et à mesure, ces propositions pourront être retirées, remaniées ou remplacées au cours des débats. La publication actuelle des propositions fédérales vise à informer la population canadienne de façon à lui permettre de formuler éventuellement des remarques sur ce sujet.

OBJECTIVES OF CONFEDERATION

The Government of Canada would expect to see certain objectives of Confederation stated in a preamble to the Constitution. These objectives should include the following:

1. To establish for Canada a federal system of government based on democratic principles.
2. To protect basic human rights which shall include linguistic rights.
3. To promote national economic, social and cultural development and the general welfare and equality of opportunity for all Canadians, in whatever region they may live, including the opportunity for gainful work, for just conditions of employment, for an adequate standard of living, for security, for education, and for rest and leisure.
4. To contribute to the achievement of world peace and security, social progress and better standards of life for all mankind.

LES OBJECTIFS DE LA CONFÉDÉRATION

Le gouvernement du Canada favoriserait l'énonciation de certains objectifs de la Confédération dans le préambule de la Constitution. Ces objectifs comprendraient notamment :

1. Établir pour le Canada un régime fédéral de gouvernement fondé sur les principes de la démocratie.
2. Protéger les droits fondamentaux de l'homme, y compris les droits linguistiques.
3. Promouvoir le progrès économique, social et culturel du pays, le bien-être général de la population et l'égalité des chances pour tous les Canadiens, quelle que soit la région où ils vivent, y compris l'accès au travail rémunérateur, à de justes conditions d'emploi, à un niveau de vie satisfaisant, à la sécurité, à l'éducation, au repos et aux loisirs.
4. Contribuer à la réalisation de la paix et de la sécurité mondiale, au progrès social et à l'amélioration du niveau de vie de toute l'humanité.

FUNDAMENTAL RIGHTS

In the policy paper, *A Canadian Charter of Human Rights*, published in January 1968, the Government of Canada stated its reasons for advocating a constitutional Charter at this time. The essence of the position taken was, in brief, that such a Charter would constitute a desirable statement of common values shared by all Canadians, and would by its position in the Constitution have a degree of permanence and a superiority over ordinary statutes, both federal and provincial, which existing human rights legislation does not enjoy. It was suggested that the rights which should be included in the Charter are those presently protected by various forms of human rights legislation, and others including the linguistic rights recommended by the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism. This proposition attempts to follow the general pattern of the proposals in *A Canadian Charter of Human Rights*.

Two important features of the proposed Charter may be noted. First, it is framed in such a way as to restrict both private and governmental action which might abridge the guaranteed rights and freedoms. Secondly, it does not take away any of the various powers which Parliament and the provincial legislatures now have to make laws to protect and enforce fundamental rights.

A Charter of Fundamental Rights should be entrenched in the Constitution and should include the following provisions.

1. The Charter should recognize and guarantee in Canada the following human rights and fundamental freedoms:
 - (a) freedom of conscience and religion;
 - (b) freedom of speech;
 - (c) freedom of assembly and association;

LES DROITS FONDAMENTAUX

Dans son exposé de principes publié en janvier 1968 sous le titre *Charte canadienne des droits de l'homme*, le gouvernement du Canada énonçait les raisons pour lesquelles il préconisait à ce moment-ci une Charte constitutionnelle. L'attitude du gouvernement peut être résumée ici en disant qu'une telle Charte constituerait une déclaration appropriée des valeurs fondamentales auxquelles souscrivent tous les Canadiens. D'autre part, la place que cette Charte occuperait dans la Constitution lui conférerait, par rapport aux lois ordinaires, fédérales et provinciales, une permanence et une supériorité que la législation actuelle sur les droits de l'homme ne possède pas. Il fut suggéré que ladite charte devrait inclure les divers droits qui sont présentement protégés par divers textes de loi, de même que certains autres, y compris les droits linguistiques tel qu'il fut recommandé par la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme. La présente proposition s'efforce de suivre le plan général exposé dans la *Charte canadienne des droits de l'homme*.

Il convient de noter deux caractéristiques importantes de ce projet de Charte. En premier lieu, cette charte est conçue de façon à restreindre la portée de toute intervention individuelle ou gouvernementale qui pourrait réduire l'ampleur des droits et libertés qui sont garantis. Deuxièmement, elle n'enlève aucun des divers pouvoirs dont disposent actuellement le Parlement et les législatures quand il s'agit de légiférer pour sauvegarder et faire respecter les droits fondamentaux.

Il convient d'inclure dans la Constitution une Charte des droits fondamentaux qui renfermerait les dispositions suivantes:

1. La Charte devrait reconnaître et garantir, au Canada, les droits de l'homme et les libertés fondamentales suivants:
 - a) la liberté de conscience et de religion;
 - b) la liberté de parole;
 - c) la liberté de réunion et d'association;

- (d) freedom of the press;
- (e) the right of the individual to life, and the liberty and security of the person, and the right not to be deprived thereof except by due process of law;
- (f) the right of the individual to the enjoyment of property, and the right not to be deprived thereof except according to law;
- (g) the right of the individual to the equal protection of the law.

The rights and freedoms referred to here are essentially the same as the traditional rights included in Section 1 of the *Canadian Bill of Rights*. The guarantee of property has been treated somewhat differently, requiring a procedure "according to law" rather than "due process". This is to indicate that what should be required for the protection of property is procedural fairness, whereas the term "due process" might be capable of a broader meaning which could unduly limit legislative action.

2. The Charter should also recognize and guarantee in Canada the following rights:

- (a) the right of the individual to be secure against unreasonable searches and seizures;
- (b) the right of a person who has been arrested or detained
 - (i) to be informed promptly of the reason for his arrest or detention,
 - (ii) to retain and instruct counsel without delay, and
 - (iii) to the remedy by way of *habeas corpus* for the determination of the validity of his detention and for his release if the detention is not lawful;
- (c) the right of a person not to give evidence before any court, tribunal, commission, board or other authority if he is denied counsel, protection against self-crimination, or other constitutional safeguards;
- (d) the right of a person to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice for the determination of his rights and obligations;
- (e) the right of a person charged with an offence to be presumed innocent until proved guilty according to law in a fair hearing by an independent and impartial tribunal, and the right not to be denied reasonable bail without just cause;

- d) la liberté de presse;
- e) le droit de tout individu à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne, et le droit de ne s'en voir privé que par l'application d'une loi équitable;
- f) le droit de l'individu à la jouissance de ses biens; et le droit de ne s'en voir privé que par l'application régulière de la loi;
- g) le droit de tous les individus à être protégés également par la loi.

Les droits et libertés dont il est ici question sont essentiellement les mêmes que les droits traditionnels qui sont énoncés dans la première partie de la *Déclaration canadienne des droits*. Les garanties relatives à la propriété sont abordées sous un angle légèrement différent, de façon à établir des procédures «selon la loi» et non en fonction de «l'application régulière de la loi». Il faut entendre par là que l'équité des procédures serait le facteur nécessaire à la protection de la propriété, tandis que l'expression «l'application régulière» se prêterait à une plus large interprétation susceptible de limiter indûment l'action législative.

2. La Charte devrait aussi reconnaître et garantir, au Canada, les droits suivants:

- a) le droit de l'individu d'être protégé contre toute perquisition ou saisie déraisonnable;
- b) le droit d'une personne arrêtée ou détenue
 - (i) d'être promptement informée des motifs de son arrestation ou de sa détention,
 - (ii) de choisir un avocat sans délai et de le constituer son défenseur, et
 - (iii) d'invoquer l'*habeas corpus* pour qu'il soit jugé de la validité de sa détention et que sa libération soit ordonnée si la détention n'est pas légale;
- c) le droit d'une personne de ne pas témoigner devant une cour, un tribunal, une commission, un office, un conseil ou toute autre autorité si on lui refuse les services d'un avocat, la protection contre son propre témoignage ou l'exercice de toute garantie d'ordre constitutionnel;
- d) le droit d'une personne à une audition impartiale de sa cause, selon les principes de justice fondamentale, pour la définition de ses droits et obligations;
- e) le droit d'une personne accusée d'un délit d'être présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie, après une audition impartiale de sa cause par un tribunal indépendant et non préjugé, ou de ne pas être privée sans juste cause du droit à un cautionnement raisonnable;

- (f) the right of a person to the assistance of an interpreter in any proceedings in which he is involved as a party or witness, before a court, commission, board or other tribunal, if he does not understand or speak the language in which such proceedings are conducted;
- (g) the right of a person not to be held guilty of an offence on account of any act or omission which at the time of its commission or omission did not constitute an offence, and the right of a person on being found guilty of an offence not to be subjected to a penalty heavier than the one applicable at the time the offence was committed;
- (h) the right of a person not to be subjected to cruel and unusual treatment or punishment.

This section includes most of the traditional “legal” rights protected by the *Canadian Bill of Rights*. The rights referred to in paragraphs (a) and (g) have been proposed in addition.

3. The Charter should also provide that every individual in Canada is entitled not to be discriminated against by reason of race, colour, national or ethnic origin, religion, or sex
 - (a) in employment or in membership in any professional, trade or other occupational association;
 - (b) in owning, renting, holding or otherwise possessing property;
 - (c) in obtaining public accommodation, facilities and services.

This section states the rights against discrimination broadly, in effect forbidding both public and private discrimination in such matters. Legislation by Parliament and the legislatures would continue to be desirable in order to give full effect to these rights, particularly with respect to discrimination practised by private citizens.

4. The Charter should also recognize and guarantee with respect to the English and the French language
 - (a) the right of the individual to the use of either language in the Houses of Parliament of Canada and in the legislatures of all the provinces;
 - (b) the right of the individual to have access, in both languages, to records, journals, and enactments of
 - (i) the Parliament of Canada,

- f) le droit d'une personne à l'assistance d'un interprète dans des procédures où elle est mise en cause ou est partie ou témoin, devant une cour, une commission, un office, un conseil ou autre tribunal, si elle ne comprend pas ou ne parle pas la langue dans laquelle se déroulent ces procédures;
- g) le droit d'une personne de ne pas être reconnue coupable d'un délit pour toute action ou omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas un délit, et le droit d'une personne déclarée coupable d'un délit de ne pas être soumise à une peine plus sévère que celle qui était applicable au moment où le délit a été commis;
- h) le droit d'une personne de ne pas être soumise à des peines ou traitements cruels et inusités.

Cet article englobe la plupart des droits «juridiques» traditionnels protégés par la *Déclaration canadienne des droits*. Les droits mentionnés aux paragraphes a) et g) viennent s'y ajouter.

3. La Charte devrait aussi prévoir que tout individu au Canada a le droit d'être assuré que l'on n'usera pas de discrimination à son endroit, en raison de sa race, de sa couleur, de son origine nationale ou ethnique, de sa religion ou de son sexe lorsqu'il s'agit
 - a) d'obtenir de l'emploi ou d'être admis dans une association professionnelle, ouvrière ou toute autre association de même nature;
 - b) de posséder des biens par voie de propriété, de location, de jouissance ou autrement;
 - c) d'utiliser des lieux, des installations et des services publics.

Sont énoncés dans cet article les droits faisant obstacle à la discrimination en général; ils interdisent de fait toute discrimination dans les secteurs public ou privé. Il serait souhaitable que le Parlement et les législatures continuent de légiférer afin de rendre ces droits pleinement efficaces, notamment en ce qui concerne la discrimination pratiquée par de simples citoyens.

4. La Charte devrait aussi reconnaître et garantir, en ce qui concerne la langue anglaise et la langue française
 - a) le droit de l'individu d'utiliser l'une ou l'autre langue dans les Chambres du Parlement du Canada et dans les législatures de toutes les provinces;
 - b) le droit de l'individu d'avoir accès, dans les deux langues, aux dossiers, journaux et édits
 - (i) du Parlement du Canada,

- (ii) the legislatures of New Brunswick, Ontario and Quebec,
 - (iii) the legislature of any province in which each language is the mother tongue of at least ten per cent of the population, and
 - (iv) the legislature of any province where that legislature has declared that English and French are the official languages of the province;
- (c) the right of the individual to use either language, without prejudice by reason of the language he employs, when appearing in or giving evidence in, or in any pleading or process in or issuing from
- (i) any judicial or quasi-judicial body established by the Constitution or Parliament of Canada,
 - (ii) the superior courts of New Brunswick, Ontario and Quebec,
 - (iii) the superior courts of any province in which each language is the mother tongue of at least ten per cent of the population, and
 - (iv) the superior courts of any province in which the legislature has declared that English and French are the official languages of the province.

The effect of such a guarantee should be that, in the courts referred to, parties, witnesses, and counsel could use either language as they choose. Because it is provided that each person can exercise this right without prejudice to his interests, there would be an implied obligation on the courts in some circumstances to provide translation services to translate his evidence or submission.

Although the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism recommended a full range of court facilities in both languages in "bilingual districts", including lower courts, they are not dealt with here. It appeared preferable to leave this matter for legislative action in each province.

- (d) the right of the individual to communicate in either language
- (i) with the head office of every department and agency of the Government of Canada,
 - (ii) with the head office of every department and agency of the governments of New Brunswick, Ontario and Quebec,
 - (iii) with the head office of every department and agency of the government of any province in which each language is the mother tongue of at least ten per cent of the population,

- (ii) des législatures du Nouveau-Brunswick, de l'Ontario et du Québec,
 - (iii) de la législature de toute province où chacune des deux langues est la langue maternelle d'au moins dix pour-cent de la population, et
 - (iv) de la législature de toute province qui a proclamé l'anglais et le français langues officielles de la province.
- c) le droit de l'individu de faire usage de l'une ou l'autre langue, sans subir aucun préjudice du fait de la langue dont il se sert, lorsqu'il est partie ou témoigne dans tout plaidoyer ou toute procédure, auprès de ou émanant de
- (i) toute institution judiciaire ou quasi judiciaire établie par la Constitution ou par le Parlement du Canada,
 - (ii) toute cour supérieure du Nouveau-Brunswick, de l'Ontario et du Québec,
 - (iii) toute cour supérieure des provinces où chacune des deux langues est la langue maternelle d'au moins dix pour cent de la population, et
 - (iv) toute cour supérieure des provinces dont les législatures ont proclamé l'anglais et le français langues officielles de la province.

Cette garantie devrait avoir pour résultat, dans l'enceinte des tribunaux en question, de permettre aux parties en présence, aux témoins et aux procureurs de recourir à la langue de leur choix. Vu que chaque personne serait habilitée à exercer ce droit sans préjudice de ses intérêts, les tribunaux seraient parfois tenus d'assurer certains services de traduction pour traduire le plaidoyer ou le témoignage de ladite personne.

Bien que la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme préconise l'application de toute une gamme de services bilingues dans les tribunaux situés dans des «districts bilingues», y compris les tribunaux inférieurs, aucune mention n'en est faite ici. On a jugé préférable, à cet égard, de laisser à chaque province le soin de régler la question.

- d) le droit de l'individu de communiquer dans l'une ou l'autre langue avec
- (i) le siège principal de tout ministère ou organisme du gouvernement du Canada,
 - (ii) le siège principal de tout ministère ou organisme des gouvernements du Nouveau-Brunswick, de l'Ontario et du Québec,
 - (iii) le siège principal de tout ministère ou organisme du gouvernement d'une province où chacune des deux langues est la langue maternelle d'au moins dix pour-cent de la population,

- (iv) with the head office of every department and agency of the government of any province in which the legislature has declared that English and French are the official languages of the province, and
- (v) with the principal offices of every department and agency of the Government of Canada, or the principal offices of every department and agency of the government of a province, in any area where a substantial proportion of the population has the language of his choice as its mother tongue.

It will be noted that bilingual districts—where, the Royal Commission recommended, there should be a full range of bilingual facilities—are not referred to as such in this proposition. The general principle of the “substantial proportion” is stated in this paragraph and it is suggested that a constitutional declaration of rights may not be able to go any farther in attempting to provide for the mechanics of applying the basic principle.

The Royal Commission recommended that bilingual services also be provided by local governments in bilingual districts. It appeared preferable to leave this matter for legislative action in each province.

- (e) the right of the individual to have English or French as his main language of instruction in publicly supported schools in areas where the language of instruction of his choice is the language of instruction of choice of a sufficient number of persons to justify the provision of the necessary facilities.

All these suggested guarantees in section 4 follow the general pattern of, and do not derogate from, the language rights recommended by the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism. The Royal Commission dealt with a broad range of requirements, both constitutional and legislative, and it was not thought feasible to translate all of these into a declaration of individual rights.

5. It should be provided that, without restricting the generality of any right or freedom referred to in the Charter, neither Canada nor any province shall abrogate or abridge any such right or freedom, and any law whether enacted in the past or future should be invalid to the extent that it interferes with these rights and freedoms.

This is intended to make clear what is otherwise implicit—that any law or official action which purports to abridge guaranteed rights and freedoms shall be invalid, and the courts may so declare. The reference to laws “enacted in the past or future” would overcome problems which have

- (iv) le siège principal de tout ministère ou organisme du gouvernement des provinces dont les législatures ont proclamé l'anglais et le français langues officielles de la province, et
- (v) les principaux bureaux de tout ministère ou organisme du gouvernement du Canada ou les principaux, bureaux de tout ministère ou organisme du gouvernement de la province dans toute région où la langue de son choix est la langue maternelle d'une proportion importante de la population.

Il y a lieu de remarquer que la présente proposition ne fait pas état des districts bilingues dans lesquels la Commission royale avait recommandé qu'une gamme complète de services bilingues soit offerte. Le concept général d'une «proportion importante» est énoncé dans ce paragraphe et le gouvernement canadien est d'avis qu'une déclaration constitutionnelle des droits ne peut guère aller plus loin quant à l'instauration éventuelle des mécanismes d'application du principe de base.

La Commission royale a recommandé que des services bilingues soient aussi offerts par les gouvernements locaux dans les districts bilingues. Il semble préférable de laisser à chaque province le soin de prendre les mesures qui s'imposent.

- e) le droit de l'individu à être éduqué en anglais ou en français, dans les écoles publiques, dans les régions où la langue d'enseignement de son choix est aussi la langue d'enseignement choisie par un nombre suffisant de personnes pour justifier l'établissement des institutions nécessaires.

Toutes les garanties ainsi préconisées au paragraphe 4 sont en tous points conformes aux recommandations sur les droits linguistiques de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme. Ladite Commission a traité d'un grand nombre d'exigences tant sur la plan constitutionnel que législatif, mais il ne fut pas jugé pratique de transposer chacune de ces exigences dans une déclaration constitutionnelle des droits.

5. Il devrait être établi que, sans restreindre la portée de tout droit ou de toute liberté dont fait mention la Charte, ni le Canada ni l'une quelconque des provinces ne peuvent abroger ou restreindre l'un de ces droits ou libertés, et que toute loi, qu'elle ait été adoptée dans le passé ou qu'elle soit adoptée à l'avenir, est frappée de nullité dans la mesure où elle entre en conflit avec ces droits et libertés.

On se propose ici de mettre en évidence ce qui est par ailleurs implicite—que toute loi ou décision officielle tendant à restreindre les droits et libertés garantis sera frappée de nullité; il sera loisible aux tribunaux de prononcer leur inconstitutionnalité. La disposition relative aux lois «adoptées dans le passé ou dans l'avenir» permettrait de surmonter les difficultés

arisen in connection with the *Canadian Bill of Rights*. However, the section states clearly that it is not to be taken as restricting other effects of the guarantees contained in the Charter, such as the prohibition of private acts which might abridge these rights and freedoms. Such acts would be prohibited by the more general provisions of the Charter.

6. It should be provided that nothing in the Charter shall be deemed to confer any legislative authority on the Parliament of Canada or on the legislature of a province which Parliament or the legislature did not respectively enjoy before the adoption of the Charter.

This section is intended to make clear that no enhancement of the legislative power of either Parliament or the legislatures is to be effected by the adoption of the Charter. No legislative power of enforcement of the guaranteed rights is to be transferred from the legislatures to Parliament or *vice versa*. (The Charter will, of course, diminish to some extent the legislative powers of both Parliament and the legislatures to the extent that it puts fundamental rights beyond legislative interference.)

With such a provision in the Charter it would also be clear that responsibility for enforcement of the Charter would rest with the governments which now have jurisdiction in these respective fields. The Charter would in some ways be self-executing, in that it would forbid certain forms of governmental or private action which would violate it. Where the courts had the opportunity they could apply the sanction of invalidity to statutes, regulations, executive acts, private contracts, etc., which contravened the guaranteed rights. But in other areas—for example, in the prohibition of discrimination in employment or the provision of counsel or interpreters in judicial proceedings—some positive governmental action would be required to make the rights effective. In such cases Parliament or the legislatures would have the power to give effect to these rights, depending on whether the matter involved pertained to federal or provincial areas of jurisdiction.

7. It should be provided that where Parliament has declared a state of war, invasion or insurrection, real or apprehended, to exist, legislation enacted by Parliament which expressly provides therein that it shall operate notwithstanding this Charter, and any acts authorized by that legislation, shall not be invalid by reason only of conflict with the guarantees of rights and freedoms expressed Charter.

In every country it has been found necessary to limit certain of the ordinary human rights and freedoms during wars and similar emergencies.

qui se sont présentées au sujet de la *Déclaration canadienne des droits*. Cette disposition indique cependant très nettement qu'elle ne doit pas être interprétée comme limitant en aucune façon la protection offerte par la Charte; par exemple, l'interdiction d'actes de caractère privé susceptibles d'affecter plus ou moins ces droits et libertés. De tels actes seraient interdits par les dispositions d'ordre plus général de la Charte.

6. Il devrait être établi qu'aucune disposition de la Charte ne doit être interprétée comme conférant au Parlement du Canada ou aux législatures provinciales une autorité législative que le Parlement ou les législatures ne possédaient pas avant l'adoption de la Charte.

Le présent article a pour objet de préciser que l'adoption de la Charte n'aura pas pour effet d'accroître la compétence législative du Parlement ou des législatures. Aucun pouvoir d'ordre législatif tendant à faire respecter les droits garantis ne sera transféré des législatures au Parlement, ou *vice versa*. (Bien entendu, la Charte diminue, dans une certaine mesure, les pouvoirs législatifs aussi bien du Parlement que des législatures dans la mesure où elle soustrait les droits fondamentaux à toute ingérence législative).

D'autre part, l'existence d'une telle disposition dans la Charte établirait nettement que l'application de cette Charte incomberait aux gouvernements qui sont actuellement compétents dans ces divers domaines. La Charte s'appliquerait directement en interdisant certaines formes d'interventions gouvernementales ou individuelles susceptibles d'en enfreindre les dispositions. Lorsque la chose s'avérerait possible, les tribunaux pourraient prononcer la nullité des statuts, règlements, ordonnances, contrats privés, etc., qui transgressent les droits garantis. Dans d'autres secteurs (e.g. le droit à ne pas être victime de discrimination dans le domaine de l'emploi, le droit aux services d'un avocat ou d'un interprète lors de procédures judiciaires, etc.), une intervention du gouvernement s'imposerait afin de faire sanctionner ces droits. En de tels cas, le Parlement ou les législatures auraient le pouvoir de faire respecter ces droits selon qu'ils relèvent de la juridiction fédérale ou provinciale.

7. Il devrait être établi que lorsque le Parlement déclare qu'il existe un état de guerre, une invasion ou une insurrection, réels ou appréhendés, toute mesure législative adoptée par le Parlement et qui prévoit expressément que ladite mesure s'applique nonobstant la présente Charte, et toutes les lois autorisées par cette mesure législative ne seront pas invalides du seul fait qu'elles entrent en conflit avec les garanties des droits et de libertés reconnus dans la présente Charte.

Dans tous les pays il s'est révélé nécessaire de restreindre quelques-uns des droits et libertés de l'individu en temps de guerre ou de crise nationale.

When the *Canadian Bill of Rights* was passed, the *War Measures Act* was amended to provide that upon a proclamation of war duly approved by Parliament, nothing done under that Act should be deemed to abridge rights or freedoms in the *Canadian Bill of Rights*. Section 7 as proposed above would require not only a general declaration of a state of war, but also an express statement by Parliament in its legislation of an intention to abridge rights in the Charter of Human Rights, for any law to have that effect.

Lors de l'adoption de la *Déclaration canadienne des droits*, la *Loi sur les mesures de guerre* fut modifiée de façon à stipuler que, advenant toute déclaration de guerre dûment approuvée par le Parlement, aucune décision rendue en vertu de cette loi ne devrait être censée restreindre les droits ou libertés énoncés dans la *Déclaration canadienne des droits*. L'article 7 ci-dessus exigerait non seulement que l'état de guerre fasse l'objet d'une déclaration générale, mais aussi que le Parlement formule, dans le cadre d'un texte de loi, une déclaration formelle, tendant à restreindre les droits énoncés dans la Charte des droits de l'homme.

CONSTITUTION OF THE GOVERNMENT OF CANADA

The propositions on the Constitution of the Government of Canada cover both the area now regulated by the terms of the B.N.A. Act and that regulated by constitutional convention.

The basic intent of these propositions is to preserve the system of responsible parliamentary democracy that has existed in Canada and to put the essentials beyond the reach of modification or infringement by the action of Parliament or government. While preserving these essentials from erosion, it is also desired to preserve much of the flexibility that has been a feature of our system in order to allow for political evolution. A further objective is to provide a realistic statement of our system of government so that our democratic institutions can be better understood and appreciated. Thus it is intended to protect the democratic nature of our government and the liberties of the individual from encroachment while allowing, subject to the political judgement of the electorate, for the evolution of political forms when conditions indicate the need for change.

The State

1. Canada should continue to be a sovereign state of which the Queen is Head of State.

It is customary for a constitution to identify the Head of State and the choice should be consistent with the tradition and values of the nation as assessed at any point in time. In our system the concept of ministerial responsibility for executive action assures the political neutrality of the Head of State.

Head of State

2. The Governor General should exercise all the functions of the Head of State.

LA CONSTITUTION DU GOUVERNEMENT DU CANADA

Les propositions sur la Constitution du gouvernement du Canada portent sur des sujets qui sont présentement régis à la fois par les dispositions de l'AANB et par les conventions constitutionnelles.

Le but fondamental de ces propositions est de préserver le régime de démocratie parlementaire responsable que nous avons au Canada et d'en mettre les éléments essentiels hors de portée des modifications ou des empiètements du Parlement ou du gouvernement. Tout en prévenant l'érosion de ces données essentielles, on entend aussi conserver une bonne part de la souplesse qui caractérise notre système afin d'en permettre l'évolution. On vise en outre à présenter un énoncé clair et complet de notre régime de gouvernement afin de faciliter la compréhension et l'appréciation de nos institutions démocratiques. On veut ainsi protéger le caractère démocratique de notre système de gouvernement et les droits de l'homme tout en rendant possible, suivant les décisions de l'électorat, la modification, au besoin, de nos institutions politiques.

L'État

1. Le Canada devrait continuer d'être un état souverain dont la Reine est le Chef d'État.

Il est d'usage qu'une constitution établisse qui sera le Chef d'État. Le choix de celui-ci devrait être conforme à nos traditions et nos valeurs fondamentales. Dans notre régime, le principe de responsabilité ministérielle assure la neutralité politique du Chef d'État.

Le Chef d'État

2. Le Gouverneur général devrait exercer toutes les fonctions du Chef d'État.

3. The Governor General should be appointed by the Head of State on the recommendation of the Prime Minister. He should hold office at pleasure but should only be removed before the expiry of five years from the date of assumption of office for cause, by a joint address of both Houses of Parliament.
4. Provision should be made for the functions of the Head of State to be assumed by an Administrator in the event of the death, incapacity or absence of the Governor General.
5. The expression Governor General in Council should be construed as referring to the Governor General acting by and with advice of Council.
6. Where it is required that the Governor General act on the advice of Council, only those Privy Councillors who are ministers should be able to participate in submitting such advice.

This proposition enunciates the existing convention inherent in the concept of responsible government whereby only those Privy Councillors who are members of the Government of the day participate in the submission of the advice on which the action of government proceeds and in the approval of orders in council.

7. Where it is not specified that the Governor General is to act on the advice of Council or of a designated Minister he should be required to act on the advice of the Prime Minister when exercising any power conferred upon him except to the extent of the discretion he retains to select a Prime Minister and to decline advice to dissolve Parliament.

Executive

8. The executive authority should reside in the Head of State.

This is a legal device by which the executive authority passes to the Government to be exercised by it subject to the support of a majority in the House of Commons.

9. There should continue to be a Privy Council for Canada appointed by the Governor General and sworn as Privy Councillors. Councillors should be subject to removal by the Governor General.

3. Le Gouverneur général devrait être nommé par le Chef d'État sur la recommandation du Premier ministre. Il devrait être en fonction durant bon plaisir, mais pourrait être révoqué pour cause dans le cours des cinq ans qui suivront sa nomination, par une requête conjointe des deux Chambres du Parlement.
4. Il serait prévu que les fonctions du Chef d'État seront assumées par un administrateur dans le cas du décès, de l'incapacité ou de l'absence du Gouverneur général.
5. L'expression gouverneur général en conseil devrait s'entendre comme signifiant le Gouverneur général agissant sur l'avis du Conseil.
6. Lorsqu'il est requis que le Gouverneur général agisse sur l'avis du Conseil, seuls les conseillers privés qui sont ministres devraient pouvoir participer à la présentation de tels avis.

Cette proposition énonce la convention actuelle fondée sur la notion de gouvernement responsable, en vertu de laquelle seuls les conseillers privés qui font partie du gouvernement du jour participent à la présentation des avis qui donnent lieu à l'action du gouvernement et à l'approbation des décrets du conseil.

7. Lorsqu'il n'est pas précisé qu'il doit agir sur l'avis du Conseil ou d'un ministre en particulier, le Gouverneur général ne devrait exercer les pouvoirs qui lui sont conférés que sur l'avis du Premier ministre, sauf en ce qui concerne son pouvoir discrétionnaire de choisir un Premier ministre et de refuser la dissolution du Parlement.

Le Pouvoir exécutif

8. Le Chef d'État devrait être le détenteur de l'autorité exécutive.

Le pouvoir exécutif est détenu par le Chef d'État mais exercé par le gouvernement qui doit se conserver la confiance de la Chambre des communes.

9. Il continuerait d'y avoir un Conseil privé pour le Canada dont les membres seraient nommés par le Gouverneur général et assermentés comme conseillers privés. Les conseillers pourraient être révoqués par le Gouverneur général.

Prime Minister

10. There should be a Prime Minister designated and sworn to office by the Governor General to be the head of the Government. He should be the leader with the support of a majority in the House of Commons, or when this is not clear, the person, who, in the judgement of the Governor General, is most likely to be supported by a majority in the House.

This proposition would give recognition in the Constitution to the position of the Prime Minister. It describes the practice that has developed in our system whereby the Prime Minister must have the support of a majority of the House of Commons. This is the essence of our "responsible" system, which ensures that the government must, through the elected representatives of the people in the House of Commons, maintain the confidence of the electorate as a whole. Periodic elections, with changes in the House of Commons, together with the requirement of "responsibility" ensure the maintenance of a responsive, democratic system of government.

11. The Prime Minister should be a member of the Privy Council or should be summoned to the Privy Council and should be, or should become, a member of the House of Commons.

This enunciates the existing requirement that the Prime Minister should be a member of the Privy Council and the now firmly established convention that he should sit in the House of Commons. It does not suggest a time within which he must acquire a seat, leaving this as a matter of political judgement to cover cases where a Prime Minister might be personally defeated in an election or be selected from outside the membership of the House of Commons. Such a Prime Minister would have to secure election to the House of Commons within a reasonable time or else resign.

12. The Prime Minister should continue in office until he dies or until a successor is sworn to office. The Prime Minister should be able to resign and should be required to do so if he fails to obtain a vote of confidence in the House of Commons at a time when the Governor General considers that he is not entitled to a dissolution of Parliament or if, in a general election, another person has obtained the support of a clear majority of the House of Commons.

This provides for continuity in the office of Prime Minister and specifies in general terms the circumstances in which he would be required to resign. It is left to the House of Commons to determine what constitutes a vote of confidence.

Le Premier ministre

10. Un premier ministre, désigné et assermenté par le Gouverneur général, serait le Chef du gouvernement. Il serait le leader qui posséderait l'appui d'une majorité à la Chambre des communes ou, quand cette majorité se serait pas clairement établie, la personne que le Gouverneur général jugerait la plus susceptible de recevoir l'appui d'une majorité à la Chambre.

Cette proposition a pour effet de reconnaître dans la Constitution le poste de Premier ministre. Elle décrit la convention constitutionnelle en vertu de laquelle le Premier ministre doit avoir l'appui d'une majorité à la Chambre des communes. C'est là l'essence même de notre régime de gouvernement responsable, qui assure que le gouvernement, par l'intermédiaire des représentants élus à la Chambre des communes, doit conserver la confiance de l'ensemble de l'électorat. Des élections périodiques et la responsabilité ministérielle contribuent au maintien d'un système de gouvernement démocratique et souple.

11. Le Premier ministre devrait être membre du Conseil privé ou devrait être nommé au Conseil privé et serait ou deviendrait député à la Chambre des communes.

Cette proposition énonce l'exigence actuelle voulant que le Premier ministre soit membre du Conseil privé et la convention fermement établie voulant qu'il siège à la Chambre des communes. Aucun délai n'est fixé pour son élection, ce qui demeure une question de jugement politique et ce qui prévoit le cas où un Premier ministre a été personnellement défait dans une élection ou a été choisi en dehors de la députation. Le Premier ministre devrait alors se faire élire à la Chambre des communes dans un délai raisonnable ou donner sa démission.

12. Le Premier ministre devrait rester en fonction jusqu'à son décès ou jusqu'à ce que son successeur soit assermenté. Le Premier ministre devrait pouvoir démissionner et devrait être requis de le faire s'il n'obtient pas un vote de confiance à la Chambre des communes lorsque le Gouverneur général juge qu'il n'a pas le droit de dissoudre le Parlement ou si, lors d'une élection générale, une autre personne a obtenu l'appui d'une nette majorité à la Chambre des communes.

Cette proposition établit la permanence de la fonction de Premier ministre et définit en termes généraux les circonstances qui l'obligent à démissionner. On laisse à la Chambre des communes le soin de déterminer ce qui constitue un vote de confiance.

13. In the case of the Prime Minister's incapacity a person designated as Acting Prime Minister should assume the duties of the Prime Minister until the latter recovers or until a successor is designated by the Governor General.

This proposition provides for the continuity of government enunciating the present practice whereby an Acting Prime Minister assumes the duties of the Prime Minister in the event of the latter's incapacity.

14. The Prime Minister should select ministers and recommend their appointment, replacement or removal to the Governor General. The resignation of the Prime Minister should carry with it the resignation of all of the ministers.

This proposition confirms the Prime Minister's responsibility for the selection of ministers and their maintenance in office. It affirms the established convention that the resignation of the Prime Minister carries with it the resignation of all his ministers.

Cabinet

15. Cabinet should consist of the Prime Minister and those ministers he designates as members of the Cabinet.

The general terms of this proposition are designed to preserve the existing freedom of the Prime Minister in the selecting of his Government. The proposition would not exclude the possibility of the Cabinet being limited to selected ministers rather than including all ministers, as has been our tradition thus far.

Ministers

16. Ministers should be appointed by commission under the great seal on the approval by the Governor General of the recommendation of the Prime Minister. They should be sworn to office by the Governor General after they have been summoned and sworn to the Privy Council.

This proposition sets out what is now the practice.

17. A minister should be or should become a member of the House of Commons or a Senator.

As with the Prime Minister, it is a constitutional convention that ministers shall be in Parliament. This is today regarded as an essential element

13. En cas d'incapacité du Premier ministre, une personne désignée comme Premier ministre suppléant devrait assumer les fonctions du Premier ministre jusqu'à ce que ce dernier soit établi ou jusqu'à ce qu'un successeur soit désigné par le Gouverneur général.

Cette proposition assure la permanence du gouvernement en énonçant l'usage actuel selon lequel un Premier ministre suppléant assume les fonctions du Premier ministre en cas d'incapacité de ce dernier.

14. Le Premier ministre devrait choisir les ministres et recommander leur nomination, leur remplacement ou leur renvoi au Gouverneur général. La démission du Premier ministre devrait entraîner la démission de tous les ministres.

Cette proposition confirme le pouvoir du Premier ministre de choisir les ministres et de les maintenir dans leurs fonctions. Elle affirme la convention établie selon laquelle la démission du Premier ministre entraîne la démission de tous ses ministres.

Le Cabinet

15. Le Cabinet devrait se composer du Premier ministre et des ministres qu'il désignerait comme membres du Cabinet.

Les termes généraux de cette proposition sont destinés à préserver la discrétion actuelle du Premier ministre dans le choix de son gouvernement. La proposition n'exclut pas la possibilité que le Cabinet se limite à certains ministres plutôt que de se composer de tous les ministres, ainsi que l'a voulu l'usage jusqu'ici.

Les Ministres

16. Les ministres devraient être nommés par commission sous le grand sceau sur approbation par le Gouverneur général de l'avis du Premier ministre. Ils devraient être assermentés par le Gouverneur général après avoir été nommés au Conseil privé et y avoir prêté le serment d'office.

Cette proposition énonce l'usage actuel.

17. Tout ministre serait ou deviendrait député ou sénateur.

Comme dans le cas du Premier ministre, la convention constitutionnelle veut que les ministres fassent partie du Parlement, ce qui est considéré aujourd'hui comme un élément essentiel du système parlementaire. La pro-

of parliamentary government, but the proposition does not suggest that ministers might not be senators nor does it specify a time limit within which those selected from outside Parliament or defeated in an election must obtain a seat in Parliament.

18. Ministers should have the duties, powers and functions specified by statute or by order in council and those assigned to them by the Prime Minister.

This proposition describes the three sources of responsibility exercised by ministers and in particular confirms the authority of the Prime Minister to assign duties to the Cabinet.

Parliament

19. Canada should continue to have one Parliament consisting of the Head of State, and two Houses.

The role of the Head of State is purely formal except to the extent that it is action on the advice of the Government.

20. There should be a session of Parliament once at least in every year.

21. Privileges and immunities and powers should be defined by statute.

In order to assure the unhampered operation of Parliament which is essential in our democratic system, it is desirable to provide in the Constitution that members of Parliament are to be protected by law from interference in the performance of their parliamentary duties.

House of Commons

22. The House of Commons should be elected by universal suffrage; it should provide representation on the basis of population except as otherwise provided by the Constitution.

The exceptions foreseen to the direct application of the principle of representation by population are of the nature of those now existing: the requirement that the number of members of the House of Commons for any province shall not be less than the number of senators from the province; the limit on the reduction in members which can be made by any one readjustment; the special provisions for territorial representation.

position n'exclut pas la possibilité cependant que les ministres soient sénateurs. Elle ne fixe pas le délai dans lequel les ministres choisis à l'extérieur du Parlement ou qui ont été défaits à une élection doivent se faire élire.

18. Les ministres devraient avoir les devoirs, pouvoirs et fonctions déterminés par la loi ou par décret et ceux que leur assignerait le Premier ministre.

Cette proposition décrit les trois sources des attributions assignées aux ministres et confirme en particulier le droit du Premier ministre d'assigner des fonctions particulières au Cabinet.

Le Parlement

19. Le Canada devrait continuer d'avoir un Parlement composé du Chef d'État et de deux chambres.

Le rôle du Chef d'État est purement théorique, sauf dans la mesure où il agit sur avis du gouvernement.

20. Il devrait y avoir une session du Parlement une fois au moins chaque année.
21. Les privilèges, immunités et pouvoirs devraient être ceux qui auront été prescrits par acte du Parlement.

Afin d'assurer le bon fonctionnement du Parlement, essentiel à notre régime démocratique, il convient de stipuler dans la Constitution que les membres du Parlement seront protégés par la loi contre toute ingérence dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires.

La Chambre des communes

22. La Chambre des communes devrait être élue au suffrage universel; elle devrait assurer une représentation selon la population, sauf lorsque la Constitution en disposera autrement.

Les exceptions prévues à l'application directe du principe de la représentation selon la population sont semblables à celles qui existent à l'heure actuelle. Il s'agit de l'exigence voulant que le nombre des députés d'une province ne soit pas moindre que le nombre des sénateurs de la province; de la limite imposée à la réduction du nombre des députés qui peut être effectuée lors d'un seul et même rajustement et des dispositions spéciales régissant la représentation territoriale.

23. Readjustment of representation among the provinces should be made after each decennial census according to prescribed rules.
24. The number of members in the House could be increased provided the proportionate representation of the provinces is maintained.
25. The Parliament of Canada should legislate in regard to all matters concerning election to the House of Commons.

26. Parliament should be summoned by the Governor General.

This action is taken by the Governor General on the advice of the Prime Minister.

27. The House should elect its Speaker at its first meeting and fill a vacancy with all practicable speed. The Speaker should preside at all meetings.
28. The quorum of the House should be set at 20 including the Speaker.

This provides constitutional protection for the democratic operation of Parliament by requiring a minimum number of members to be present before Parliament can perform its functions.

29. Questions should be decided by a majority of those present excluding the Speaker who should only vote in the case of a tie.
30. The House should be automatically dissolved five years from the day of the return of writs. A House of Commons might in time of war be continued by Parliament if such continuation were not opposed by the votes of more than one third of the members of such House.

This guarantees to the citizen another fundamental democratic right by assuring that general elections will be held at least every five years.

31. Parliament should be dissolved by the Governor General.

The Governor General retains a degree of discretion and is entitled to satisfy himself that dissolution recommended by the Prime Minister is justified under Canadian constitutional practice. A decision by the Governor General not to accept the advice to dissolve Parliament would, however, amount to a withdrawal of confidence in the Prime Minister and could

23. La représentation des provinces devrait être ajustée après chaque recensement décennal selon les règles prescrites dans la Constitution.
24. Le nombre des membres de la Chambre des communes pourrait être augmenté, pourvu que la représentation proportionnelle des provinces soit respectée.
25. Le Parlement du Canada devrait pouvoir légiférer sur toute matière relative aux élections à la Chambre des communes.
26. Le Parlement devrait être convoqué par le Gouverneur général.
Le Gouverneur général n'agit que sur l'avis du Premier ministre.
27. La Chambre des communes, à sa première réunion devrait procéder à l'élection de l'Orateur. En cas de vacance, celle-ci devrait être comblée avec toute la diligence possible. L'Orateur devrait présider toutes les séances.
28. Le quorum de la Chambre des communes devrait être de vingt membres, y compris l'Orateur.

La présence obligatoire d'un nombre minimum de députés assure du point de vue constitutionnel le fonctionnement démocratique du Parlement.

29. Les questions devraient être décidées à la majorité des membres présents, à l'exclusion de l'Orateur qui ne devrait voter que lorsque les voix seront également partagées.
30. La Chambre des communes devrait être dissoute automatiquement cinq ans après le jour du rapport des brefs d'élection. En temps de guerre, cette période pourrait être prolongée par le Parlement, s'il ne se trouvait pas plus d'un tiers des membres de cette Chambre qui votent contre la prolongation.

Cette disposition garantit au citoyen un autre droit démocratique fondamental en assurant la tenue d'élections générales au moins tous les cinq ans.

31. Le Parlement devrait être dissout par le Gouverneur général.

Le Gouverneur général conserve une certaine discrétion à cet égard. Il est en droit de s'assurer que la dissolution préconisée par le Premier ministre est conforme à l'usage constitutionnel. Le refus du Gouverneur général de dissoudre le Parlement équivaldrait cependant à un retrait de confiance à l'égard du Premier ministre et pourrait donner lieu immédiate-

involve immediate and serious problems. The circumstances in which the Governor General would be justified in rejecting this advice have been the subject of searching and inconclusive examination by constitutional authorities particularly in relation to events in 1926. Those events did not eliminate the Governor General's discretionary right to decline the advice to dissolve but serve to bring out the limited circumstances in which it could validly be exercised.

32. Money bills should originate in the House of Commons.

This assures that the elected representatives of the people will retain responsibility in money matters.

33. Appropriation of public funds should only be approved on a recommendation of the Governor General.

Since the Governor General can only take this action on the advice of the Government, this provision assures that the Government has responsibility for the appropriation of public funds.

34. Bills passed by the Houses of Parliament should receive the assent of the Head of State.

This purely legal and formal function will be exercised by the Governor General.

Senate

Federal systems generally provide in their central legislature for an Upper House which in one way or another permits representation of the particular interests of the component states and their people.

In Canada it is also possible to identify certain special interests of the people of the respective provinces or regions. Some of these interests relate to matters which are primarily within provincial jurisdiction but which may also be affected by the decisions of Parliament. Other interests relate to matters within federal jurisdiction but with respect to which there are points of view particular to a province or region. These interests require a full opportunity for public expression in a federal institution such as the Senate. But, while membership in the Canadian Senate is allocated on a regional basis, all Senators are selected by the federal government.

As a result, the provincial or regional interests referred to may not be, or at least may not appear to be, adequately represented in the Senate. The

ment à de graves difficultés. Les circonstances dans lesquelles le Gouverneur général serait justifié de rejeter un tel avis ont fait l'objet d'une étude approfondie et peu concluante de la part des autorités constitutionnelles, eu égard notamment aux événements de 1926. Ces incidents n'ont pas abouti à la suppression du pouvoir discrétionnaire du Gouverneur général de rejeter l'avis de dissolution, mais ils permettent de souligner dans quels cas limités ce droit pourrait être valablement exercé.

32. Toute législation financière devrait prendre naissance à la Chambre des communes.

Cette disposition assure que les représentants élus continueront à décider des questions monétaires.

33. L'affectation de fonds publics ne pourrait être approuvée que sur recommandation du Gouverneur général.

Étant donné que pour prendre une telle mesure le Gouverneur général doit attendre l'avis du gouvernement, cette disposition assure que l'affectation de fonds publics incombe au gouvernement.

34. Les projets de loi adoptés par les Chambres du Parlement devraient recevoir la sanction du Chef d'État.

Il incombera au Gouverneur général d'exercer cette fonction de caractère purement officiel.

Le Sénat

La très grande majorité des régimes fédéraux prévoient au sein du gouvernement central l'existence d'une Chambre haute qui, d'une façon ou d'une autre, permet d'assurer la représentation des intérêts particuliers des États-membres et de leur population.

Il est facile de constater que les habitants des diverses provinces ou régions du Canada ont certains intérêts spéciaux. Quelques-uns de ces intérêts portent sur des questions qui sont avant tout de compétence provinciale, mais sur lesquelles influent éventuellement les décisions du Parlement du Canada. D'autres questions de juridiction fédérale affectent les intérêts particuliers de telle ou telle région. Il faut que ces intérêts particuliers puissent être exprimés en public au sein d'une institution fédérale telle que le Sénat. Même si la répartition des membres du Sénat s'effectue actuellement sur une base régionale, il reste que c'est le gouvernement fédéral qui choisit *tous* les sénateurs. Il en résulte que, des intérêts provinciaux ou régionaux susmentionnés peuvent ne pas être, ou du moins peuvent sembler ne pas être, représentés de façon appropriée au Sénat. Le

Government of Canada therefore proposes participation by the provincial governments in the selection of Senators.

In defining the powers of the Senate, however, it must be recognized that the House of Commons is the body directly elected by all the people of Canada to deal with matters within federal jurisdiction. Thus the respective powers of the two Houses must be balanced so as not to limit unduly the power of those directly elected by the people or to destroy the principles of responsible government.

35. The Senate should be reorganized so as to provide for the expression in it in a more direct and formal manner than at present of the interests of the provinces and regions of Canada.
36. The Senate should be partly selected by the federal government and partly selected by provincial governments.
37. The method of selection of Senators representing the provinces should be by nomination of the provincial governments, acting with or without the approval of the provincial legislature, depending on the provincial constitution.
38. The term of office for Senators should be limited to a specific number of years—perhaps six, with the possibility of renewal.
39. The Government should continue to be responsible only to the House of Commons.
40. The Senate of Canada should have the powers it now possesses, together with certain additional powers, to approve nominations by the federal government of judges of the Supreme Court of Canada, ambassadors and heads of cultural agencies. In the general legislative process, the Senate's rejection of a bill could be overcome by the Lower House acting in accordance with specific procedures while, in respect of certain matters concerning, for example, nominations of judges of the Supreme Court of Canada, official languages and human rights, the authority of the Senate should not be thus restricted.
41. Consideration should be given to revising the basis of distribution in the Senate as among the various regions and provinces of Canada.

gouvernement du Canada propose donc que les gouvernements provinciaux participent au choix des sénateurs.

Quant à la définition des pouvoirs du Sénat, il convient de prendre en considération le fait que la Chambre des communes est le seul organe représentatif directement élu par l'ensemble de la population du Canada pour s'occuper des questions de compétence. En conséquence, les pouvoirs respectifs des deux Chambres doivent être équilibrés de façon à ne pas limiter indûment le mandat de ceux qui sont élus directement ou à détruire les principes inhérents à un gouvernement responsable.

35. Le Sénat devrait être réorganisé de manière à ce que puissent s'y exprimer de façon plus directe et plus formelle que présentement les intérêts des diverses provinces et régions du Canada.
36. Les membres du Sénat devraient être choisis en partie par le gouvernement fédéral et en partie par les gouvernements provinciaux.
37. Les Sénateurs représentant les provinces devraient être nommés par chaque gouvernement provincial, avec ou sans l'approbation de la législature, selon les termes de la Constitution de chaque province.
38. La durée du mandat des Sénateurs devrait être limitée à six ans peut-être, lequel mandat pourrait être renouvelé.
39. Le gouvernement redevrait continuer d'être responsable que devant la Chambre des communes.
40. Le Sénat du Canada devrait posséder les mêmes pouvoirs qu'à l'heure actuelle, en plus de certains pouvoirs supplémentaires qui consisteraient à approuver la nomination par le gouvernement fédéral des juges de la Cour suprême, des ambassadeurs et des dirigeants d'organismes culturels. Quant au processus législatif le rejet d'un projet de loi par le Sénat pourrait être surmonté par la Chambre basse en vertu d'une procédure bien définie. Cependant à l'égard de certaines questions telles que la nomination des juges de la Cour suprême, les langues officielles et les droits fondamentaux, l'autorité du Sénat ne serait en aucune façon limitée.
41. On devrait envisager de reviser la répartition des sièges du Sénat entre les diverses régions et provinces du Canada.

PROVINCIAL CONSTITUTIONS

The Government of Canada recognizes that provincial constitutions are primarily the responsibility of each province. However, because of the importance of certain aspects of the provincial constitutions, the Canadian Government has thought it advisable to submit two propositions on this subject.

Under the present Constitution the provinces have, subject to certain restrictions, the power to modify their own constitution. Each province would retain this legislative power in a new Canadian constitution. However, this Constitution should respect certain basic principles subscribed to by the various governments which form the Canadian federation.

In any federation concerned with the preservation of the rights of the citizen, it follows that all the governments should undertake to protect these rights. In the propositions already submitted to the Continuing Committee, the Canadian Government has committed itself to respect the fundamental rights of the individual, to hold general elections at least every five years and to summon Parliament annually.

Since the Canadian Government is proposing to retain the constitutional monarchy as an integral part of the Canadian federation, it seems desirable that, for the purpose of uniformity, the Crown should be maintained not only at the federal level, but also in each province.

The retention of an office of representative of the Crown as an integral part of the provincial governments nevertheless allows the provinces a great deal of freedom with regard to the form of their political institutions.

1. Each province should have the power to establish and to amend its internal constitution, which must respect the text and the objectives of Canada's Constitution and the fundamental rights of individuals as defined in the Constitution, and which shall include provision for the election by universal suffrage of a legislative chamber every five years and for annual sessions of the chamber.
2. Each provincial constitution should provide for an office of Lieutenant-Governor who should continue to be the Crown's representative within provincial governments.

LES CONSTITUTIONS PROVINCIALES

Le gouvernement canadien reconnaît que les constitutions provinciales sont d'abord la responsabilité individuelle de chaque province. Cependant, vu l'importance de certains aspects des constitutions provinciales, le gouvernement canadien a jugé opportun de soumettre deux propositions sur cette question.

En vertu de la présente Constitution les provinces possèdent, sujettes à certaines restrictions, le pouvoir de modifier leur constitution interne. Chaque province continuerait à posséder cette compétence législative en vertu d'une nouvelle Constitution du Canada. Cependant les constitutions provinciales devraient respecter certains éléments fondamentaux auxquels souscrivent les divers gouvernements qui appartiennent à la fédération canadienne.

Dans toute fédération soucieuse de préserver les droits du citoyen il est logique que tous les gouvernements s'engagent à protéger ces droits. Le gouvernement canadien s'est engagé dans les propositions déjà soumises au Comité permanent de respecter les droits fondamentaux de l'individu, de tenir des élections générales au suffrage universel au moins à tous les cinq ans et de convoquer le Parlement annuellement.

Le gouvernement canadien ayant décidé de proposer le maintien de la monarchie constitutionnelle au sein de la fédération canadienne, il lui apparaît souhaitable que la Couronne soit maintenue non seulement au niveau fédéral mais également dans chaque province.

Le maintien d'un poste pour le représentant de la Couronne au sein des gouvernements provinciaux laisse néanmoins aux provinces beaucoup de latitude quant à la forme de leurs institutions politiques.

1. Chaque province serait maîtresse de sa constitution interne, laquelle devra respecter le texte et les objectifs de la Constitution du Canada, les droits fondamentaux tels que définis par celle-ci, et garantir l'élection au suffrage universel à tous les cinq ans d'une Chambre législative qui devra se réunir à tous les ans.
2. Chaque province devrait maintenir dans sa constitution le poste de lieutenant-gouverneur qui continuerait d'être le représentant de la Couronne auprès des gouvernements provinciaux.

JUDICATURE

Supreme Court

The following propositions are put forward with the view to establishing an Appellate Court of last resort by the Constitution and to assuring thereby the appointment, tenure and judicial independence of the judges of that Court. A special proposal respecting appointment is advanced for the purpose of achieving a substantial consensus in the selection of those judges who will ultimately become the final adjudicators on the meaning and application of the Constitution.

1. The Constitution should establish a general Court of Appeal for Canada to be known as the Supreme Court of Canada consisting of nine judicial offices, including the office of Chief Justice of Canada, of whom at least three shall be appointed from the bench or bar of Quebec.
2. The general provisions of the present Constitution respecting appointment, tenure and independence of the judiciary should be made applicable to the Court.
3. Nominations of persons to the Supreme Court of Canada could be placed before the Senate for approval prior to appointment.
4. The Constitution should authorize the Supreme Court of Canada to depart from a previous decision when it appears right to do so.

It was thought important to accord the Supreme Court the freedom necessary to interpret the Constitution as a living document. Thus, it should be authorized to depart from precedent where, in its opinion, circumstances demand it. Neither the Judicial Committee of the Privy Council nor the Supreme Court of the United States has been bound by precedent and in

LE SYSTÈME JUDICIAIRE

La Cour suprême

Les propositions énoncées ci-après visent à créer, par l'inclusion dans la Constitution même de dispositions à cet effet, une cour d'appel de dernière instance et à assurer la nomination et l'indépendance judiciaire des juges de cette cour. Une proposition spéciale est mise de l'avant dans le but de faire l'unanimité autant que possible sur la nomination des juges de cette cour qui sera appelée à interpréter en dernier ressort la Constitution.

1. La Constitution devrait prévoir l'établissement d'une cour générale d'appel pour le Canada, qui porterait le nom de Cour suprême du Canada et qui se composerait de neuf juges, y compris le juge en chef, dont au moins trois seront choisis parmi la magistrature ou le barreau du Québec.
2. Les dispositions générales de la Constitution actuelle gouvernant la nomination, la durée des fonctions et l'indépendance des juges devraient être applicables à la Cour suprême.
3. La nomination des juges de la Cour suprême pourrait être soumise à l'approbation du Sénat.
4. La Constitution devrait autoriser la Cour suprême du Canada à ne pas tenir compte d'une décision antérieure, lorsque cela lui semble juste.

On a jugé important d'accorder à la Cour suprême toute la latitude voulue pour interpréter la Constitution comme un document vivant. Ainsi, la Cour suprême devrait avoir l'autorisation de déroger aux décisions antérieures lorsqu'elle estime que la situation l'exige. Ni le comité judiciaire du Conseil privé ni la Cour suprême des États-Unis n'est lié par ses déci-

1966 the House of Lords stated that it no longer would consider previous decisions binding although they would carry great weight. A proposition has therefore been put forward to ensure that the Supreme Court will likewise not consider itself bound by precedent.

5. Persons appointed judges of the Court should have at least ten years' standing at the bar of the province from which they are appointed or a combined standing at the bar and on the bench of at least ten years.
6. Provision should be made in the Constitution that the Court will enjoy ultimate appellate jurisdiction in any action or other proceeding in which any validity of any Act or enactment of the Parliament of Canada or of a legislature is in issue and that the remainder of the Court's jurisdiction, whether appellate or advisory, and its remaining constitution, powers and procedure will be prescribed by Act of the Parliament of Canada.

It is intended that the Court's jurisdiction in relation to all constitutional matters be established in the Constitution itself but in order to preserve reasonable and necessary flexibility, the Court's other jurisdiction is left open for later prescription by Act of Parliament.

7. Provision should also be made that five judges of the Court shall constitute a quorum for the hearing and determination of appeals except in cases where the constitutional validity of an Act of Parliament or of a legislature is in issue in which case the quorum shall be seven judges; and when dealing with appeals from the Province of Quebec, the three judges appointed from that province shall sit on and act in the determination of those appeals.
8. In the event that one or more of the three judges appointed from the Province of Quebec is unable to act in the disposition of appeals from that province, the Chief Justice or, in his absence, the senior puisne judge, shall have authority to designate one or more members of the superior courts of Quebec to sit as ad hoc judges of the Court by way of replacement.

These propositions are intended to ensure, not only that constitutional questions are decided by an almost complete Court, but also that, in the disposition of Quebec appeals, all the Quebec judges, together with a substitute for any one who is unable to act, will be members of the Court.

sions antérieures et d'ailleurs, en 1966, la Chambre des Lords a déclaré que, tout en reconnaissant l'importance de ses décisions, elle ne les considérerait plus à l'avenir comme étant irrévocables. Nous avons donc soumis une proposition afin que la Cour suprême ne se considère plus liée par ses décisions antérieures.

5. Les personnes nommées juges de la Cour suprême devraient avoir été membre depuis au moins dix ans du barreau de la province d'où elles viennent ou du barreau et de la magistrature pour une telle période.
6. La Constitution devrait contenir une disposition faisant de la Cour suprême le tribunal de dernière instance quant à toute cause ou procédure lorsqu'il s'agit de décider de la constitutionnalité de toute mesure législative fédérale ou provinciale. Les autres éléments de la juridiction de la Cour suprême, soit en matière d'appel, soit en matière de renvoi judiciaire, les autres règles concernant sa constitution, ses pouvoirs et sa procédure devraient être déterminés par une loi du Parlement du Canada.

Nous proposons que la Constitution définisse la juridiction de la Cour relative aux questions constitutionnelles. Cependant, pour assurer à la Cour la souplesse nécessaire à son bon fonctionnement, sa juridiction dans les autres domaines serait déterminée ultérieurement par une loi du Parlement du Canada.

7. Il devrait également être stipulé que cinq juges du Tribunal constituent un quorum pour l'audition et la détermination des appels, sauf lorsque le litige porte sur la constitutionnalité d'une loi du Parlement du Canada ou d'une législature provinciale, auquel cas le quorum sera de sept juges; quant aux appels provenant de la province de Québec, les trois juges provenant de cette province siégeront sur ces causes.
8. S'il arrivait que l'un ou plusieurs des trois juges provenant de la province de Québec soient incapables de participer à l'audition des appels de cette province, le juge en chef ou, en son absence, le juge en chef suppléant serait autorisé à désigner un ou plusieurs membres de la Cour supérieure du Québec à siéger au tribunal comme juges *ad hoc*.

Ces propositions visent à assurer non seulement que presque tous les juges siégeront lorsqu'il faudra statuer sur une question constitutionnelle mais également que tous les juges de la province de Québec ou leurs substituts siégeront lors de l'audition des appels de cette province.

Other Courts

9. The Constitution should continue to provide that the Parliament of Canada has jurisdiction to establish a national court or courts for the better administration of the laws of Canada, and it should further provide that the general provisions of the Constitution respecting the appointment, tenure and independence of the judiciary should be applicable to the judges of any court or courts so established.

This proposition is submitted to provide for the continuation and modification of existing federal courts.

Appointment of Judges of Superior, County and District Courts

10. The Constitution should continue to provide for the appointment of judges of Superior, County and District Courts by the central executive.

Autres Tribunaux

9. La Constitution devrait continuer de stipuler que le Parlement du Canada a compétence pour établir un ou plusieurs tribunaux fédéraux afin d'assurer la bonne administration des lois du Canada, et il devrait être stipulé en outre que les dispositions générales de la Constitution gouvernant la nomination, la durée des fonctions et l'indépendance des juges seront applicables aux juges de tout tribunal ou tribunaux ainsi établis.

La présente proposition est faite dans le but d'assurer le maintien du système actuel des tribunaux fédéraux.

Nomination des juges des cours supérieures, de district et de comté

10. La Constitution devrait stipuler que les juges des cours supérieures, de district et de comté continueraient à être nommés par le gouvernement du Canada.

©

Crown Copyrights reserved

Available by mail from the Queen's Printer, Ottawa,
and at the following Canadian Government bookshops:

HALIFAX

1735 Barrington Street

MONTREAL

Æterna-Vie Building, 1182 St. Catherine Street West

OTTAWA

Daly Building, Corner Mackenzie and Rideau

TORONTO

221 Yonge Street

WINNIPEG

Mall Center Building, 499 Portage Avenue

VANCOUVER

657 Granville Street

or through your bookseller

Price: \$1.00 Catalogue No. CP32-9/1969

Price subject to change without notice

The Queen's Printer

Ottawa, Canada

1969

©

Droits de la Couronne réservés

En vente chez l'Imprimeur de la Reine à Ottawa,
et dans les librairies du Gouvernement fédéral:

HALIFAX

1735, rue Barrington

MONTRÉAL

Édifice Æterna-Vie, 1182 ouest, rue Ste-Catherine

OTTAWA

Édifice Daly, angle Mackenzie et Rideau

TORONTO

221, rue Yonge

WINNIPEG

Édifice Mall Center, 499, avenue Portage

VANCOUVER

657, rue Granville

ou chez votre libraire.

Prix: \$1.00 N° de catalogue CP32-9/1969

Prix sujet à changement sans avis préalable

L'Imprimeur de la Reine

Ottawa, Canada

1969

